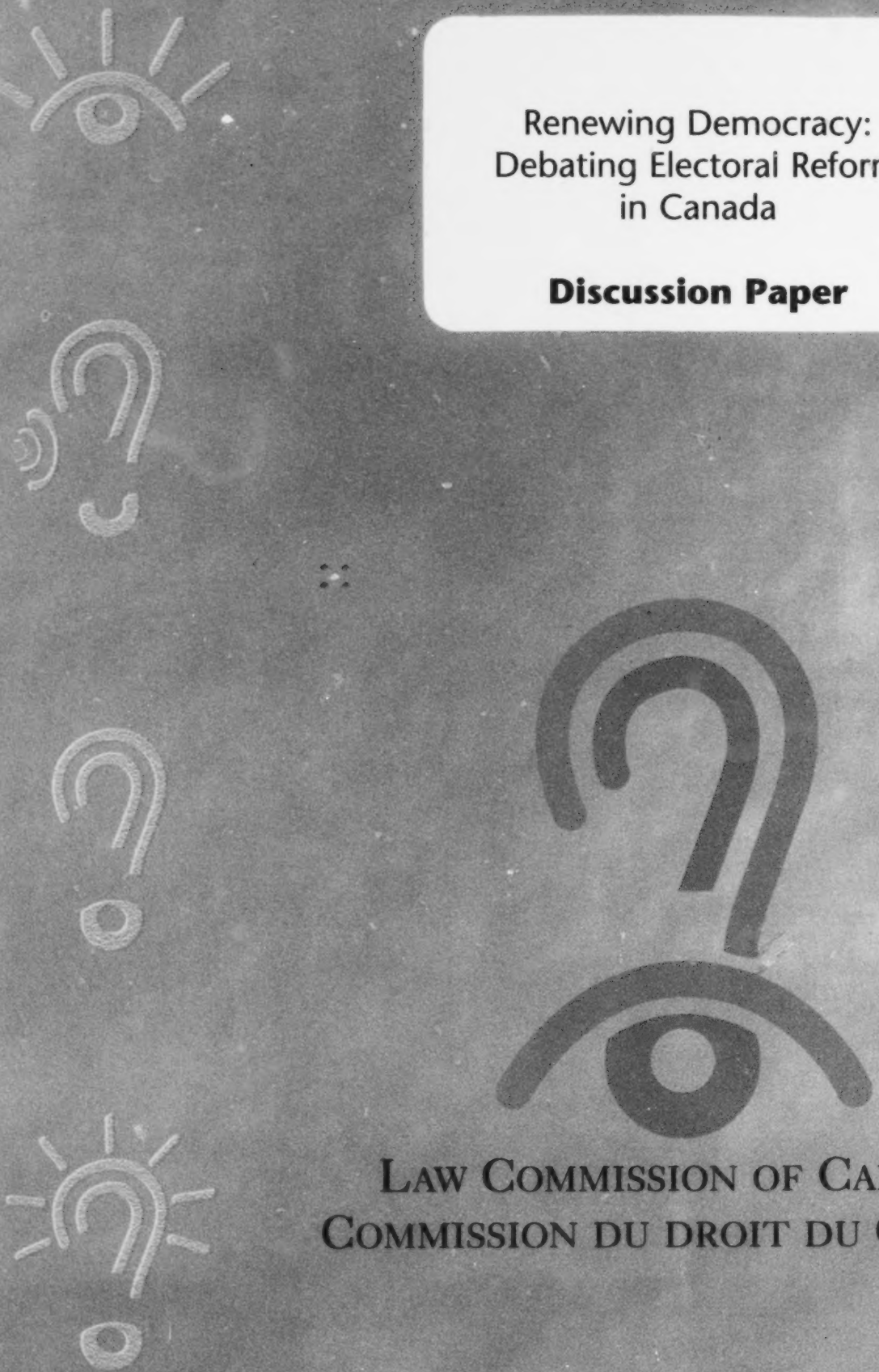
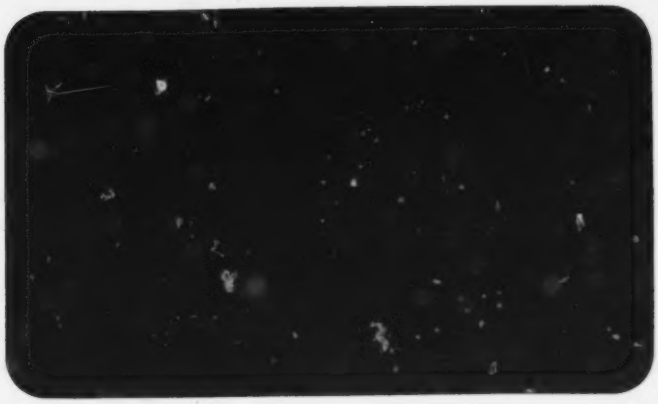
Renewing Democracy: Debating Electoral Reform in Canada

Discussion Paper



LAW COMMISSION OF CANADA
COMMISSION DU DROIT DU CANADA



Renewing Democracy: Debating Electoral Reform in Canada

Discussion Paper

Law commission of Canada
Commission du droit du Canada

Law Commission of Canada
www.lcc.gc.ca

Catalogue Number: JL2-20/2002
ISBN: 0-662-66769-7

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2002

Canada

Preface

Canada prides itself on being a healthy and vibrant democracy. But we cannot be complacent: democracy requires constant tending. As society changes, Canadians must reflect on the quality of their democratic institutions and ask whether they continue to serve them well. Do we live in the democracy we want? Does it reflect our contemporary needs and values? Can we improve upon the practices of our democratic institutions?

An important barometer of the health of governance relationships is the nature and quality of citizens' participation in their democratic institutions. Several commentators have noted a decrease in voter turnout and a general disengagement of the citizenry from traditional political institutions. This has led some Canadians to raise questions about the electoral system. Does the act of voting continue to have the same significance for Canadians? Is it possible to remedy the democratic malaise that has come to characterize the Canadian political landscape? Should we take a critical look at some of our traditional democratic institutions? Does our voting system continue to respond to our needs and our values?

The Law Commission of Canada is an independent, federal agency whose mandate is to systematically study law and legal institutions and to propose changes. This discussion paper on Electoral Reform is part of a project on Reform of Democratic Institutions, under the Law Commission's larger program aimed at examining Governance Relationships.

This Discussion Paper was prepared for the Law Commission of Canada by Steven Bittle. We are most appreciative of his efforts.

This discussion paper is aimed at engaging Canadians in the debate about possible reforms to their democratic institutions, with particular emphasis on the electoral system. It asks the question, does Canada's electoral system still meet Canadians' democratic aspirations? If not, should Canadians consider an alternative system? The Law Commission encourages all Canadians to join in the discussion by writing, e-mailing or calling the Commission with their comments:

By mail:	Law Commission of Canada 1100-473 Albert Street Ottawa, Ontario Canada K1A 0H8
By telephone:	(613) 946-8980
By fax:	(613) 946-8988
E-mail:	electoral-reform@lcc.gc.ca

Table of Contents

Preface iii

Executive Summary 1

I Introduction 5

II Canadian Democracy and Electoral Reform 11
The Democratic Malaise 11
Past Suggestions for Reform 12
Strengths and Limitations of the First-Past-the-Post System 15

III Voting and Democratic Participation 19
Voting Outside Municipal, Provincial and Federal Elections 20
Voting Systems in Other Countries 21

IV Democratic Values and Electoral Systems 29
Values and Electoral Systems 29
Fairness 31
Representation 32
Equality 35
Accountability 36

V Conclusion: Engaging Citizens in the Electoral Reform Debate 39

Appendix A: How Voting Systems Work 41

Appendix B: The Independent Commission on the Voting System (the Jenkins Commission) 43

Selected References 45

103-04659/

Executive Summary

There is a growing perception that a "democratic malaise" has begun to characterize the political landscape in Canada and other parts of the world. While some people continue to work for improvements to existing government services and institutions, others have increasingly chosen to withdraw from participating in traditional political processes, including the voting system.

Whether through opinion polls citing discontent with various government institutions, or street protests against government policy decisions, there are more and more signs that many Canadians are disenchanted with traditional political processes; many say that they have lost confidence in their democratic institutions and do not believe that governments adequately reflect their democratic aspirations.

Citizens are demanding a more meaningful voice in government decision-making processes. Many citizens believe that it is time to consider reforming our democratic institutions.

Against this backdrop, the Law Commission of Canada has undertaken to examine reform of Canada's electoral system. Elections are the cornerstone of modern democracies. Voting in elections is the most direct involvement many Canadians will have with the political process. Clearly, the stakes are high. The election process determines who will form the government and, in turn, which policies will be pursued.

Many people suggest that our current voting system is problematic because a party can win a majority of the seats in Parliament or legislatures with only a minority of the popular vote. It has also been suggested that the current system is structured in a way that fails to represent the broad range of perspectives that characterize our country, and under-represents women, minority groups and Aboriginal people. The decline in voter turnout is yet another reason that is often provided for re-examining our voting system.

Given that elections represent such an important democratic event, it is not surprising that questions have been raised as to whether the current system adequately fits the Canadian political landscape. The Law Commission believes it is important to engage all Canadians in the debate about electoral reform. After all, open discussion of such an important component of Canadian political life is itself a way to maintain a healthy democracy.

This discussion paper is meant to stimulate debate on Canada's voting system. Is the current electoral system adequate or does it require changes? The paper begins with a brief historical examination of the discontent that has been expressed with Canada's electoral system, followed by an outline of the strengths and limitations of Canada's current voting system. The discussion paper then looks at various ways in which we use voting in our lives, as well as some alternative voting systems used in other countries. Why do we have different voting systems for different circumstances? Can looking at alternative voting systems used in other parts of the world help us? Finally, this paper examines four values commonly associated with electoral systems. It asks whether Canada's current voting system adequately reflects these values or whether alternative voting systems might better reflect Canadians' values. The conclusion raises several questions concerning electoral reform in the Canadian context.

Canadian Democracy and Electoral Reform

The Law Commission recognizes that there is more to addressing concerns about our democratic processes and institutions than simply changing the way in which we vote. Changing the way in which we elect our representatives will only alter the way in which politicians arrive at the doors of Parliament or a legislature; it will not necessarily change the culture of our governments and their institutions, including political parties. This discussion paper focuses on reform of Canada's electoral system as a way of introducing the debate to Canadians. It recognizes, but does not focus on, other issues such as how political parties are financed, the impact of party discipline, the role played by party caucuses, the role of lobby or interest groups in influencing government policies, or how election campaigns are run, although these issues also raise important questions about democratic governance.

This paper discusses previous suggestions for electoral reform, and outlines the strengths and limitations of our current voting system. For many people, the current system has performed well in terms of establishing a clear line of accountability between an elected representative and his or her constituents. However, others suggest that Canada's current voting system is unfair because it helps produce disproportional results – in essence, a party can gain a majority of the seats in Parliament or legislatures with only a minority of the popular vote. At the same time, women, minority

groups and Aboriginal people are under-represented in the current system. Finally, critics suggest the current voting system does not treat votes equally as those who do not vote for the individual who receives a plurality of the vote have essentially "wasted" their votes.

Voting and Democratic Participation

Casting a ballot in a provincial or federal election is not the only time in our lives that we are asked to vote. As citizens or members of a community, we might be asked to vote to elect the chair of a volunteer association or advocacy group. As members of a political party, we might be asked to vote for a party leader. As shareholders in a corporation, we are asked to elect a Board of Directors. In all of these circumstances, we are asked to elect representatives who will make decisions on our behalf. In many instances, we vote using a method that differs from the voting system that we are accustomed to using in provincial and federal elections. For example, some methods ensure the winning candidate receives a majority (more than 50 percent) of the vote. Why do we use different voting systems in different circumstances?

This chapter examines three alternative voting systems that are used in, or are being proposed for, other countries, as a basis for comparison with Canada's voting system. The Alternative Vote is used for various levels of elections in Australia; Mixed-Member Proportional voting is used in Germany and has recently been introduced in New Zealand; and Alternative Vote Plus was recently proposed for use in the United Kingdom. These are not the only alternatives to Canada's voting system, but they do provide examples of options Canadians might wish to consider. Why do other countries elect their representatives differently? What can be learned from these alternative voting systems?

Democratic Values and Electoral Systems

Deciding on an electoral system involves choosing between competing values. This discussion paper examines four values that have been used to evaluate electoral systems in modern democracies: fairness, representation, equality and accountability. Fairness refers to whether the voting system has any built-in or systemic biases. Representation is the ability of the system to broadly reflect the diversity of ideas, interests and perspectives that characterize a society and hence enrich debates in Parliament and

legislatures. Representation of women, minority groups and Aboriginal people is also discussed. Equality refers to the common notion that "every vote counts," in contrast to the phenomenon of "wasted votes." Accountability refers to the ability of voters to clearly identify who is responsible for government decision-making and, if necessary, hold them responsible for their performance. Does the current voting system adequately reflect the values that Canadians would like to see represented in their voting system? If not, is there an alternative system that might better reflect these preferences?

A voting system that incorporates some form of proportional representation could address many of the concerns that have been expressed about Canada's current electoral system. For instance, a more proportional system might help produce results that better reflect the share of support that a party receives, while at the same time encouraging greater representation of women, minority groups and Aboriginal people. A proportional system might also help reduce the phenomenon of "wasted votes."

This discussion paper is only the beginning of a debate about electoral reform in Canada. It is critical that Canadians join in the discussion about their voting system and alternatives to ensure their needs and values are reflected, and to maintain a healthy democracy.

1 Introduction

In recent years, some people have suggested that a "democratic malaise" has begun to characterize the Canadian political landscape. While the causes of this growing discontent are not fully understood, it appears that many citizens are not participating in democratic processes to the same extent as they have in the past, and have lost confidence in democratic institutions.

Many Canadians have withdrawn from participating in the traditional political system, choosing instead to express themselves outside of mainstream political processes. On one hand, many people have become involved in community- or interest-based groups to express themselves politically. On the other hand, more and more people have decided to participate in activities that address concerns associated with large, multinational corporations and questions of international democracy; the recent protest in Quebec City at the Summit of the Americas is an example of this trend.

Canadians are not alone in their apparent disenchantment with traditional democratic processes. Governments in most Western nations are facing similar challenges. Still, whether concern with our democratic institutions is equally (or less) of an issue than in other countries, the question remains: what should be done to address this growing disenchantment?

Canadians' discontent has resulted in calls for reform to various aspects of our system of governance. Citizens are demanding a more meaningful voice in decision-making processes that directly affect them, whether in the field of justice, health care, education or employment. At the same time, recent opinion polls suggest that many Canadians believe governments are ineffective at carrying out their appointed responsibilities. For example, an opinion poll from the 1990s found that 60 per cent of Canadians had little or no confidence in governments. A more recent poll found that approximately 70 per cent of Canadians believe that both federal and provincial political systems are highly or somewhat corrupt. While these perceptions may or may not reflect reality, they suggest that many citizens lack confidence in their elected representatives.

Various suggestions have been put forward to deal with this growing lack of trust, including proposals to make government decision-making more open and accountable, reforms to the way

Canada, like other Western democracies, is showing signs of declining public confidence in political institutions and processes of government. Distrust of politicians and cynicism about the process of representative government are increasing. Turnout in elections is falling. More and more citizens are turning away from traditional political parties and toward protest parties, pressure groups, the courts and civil disobedience to achieve their goals or frustrate those of their opposition.

D.E. Blake (2001), "Electoral Democracy in the Provinces," in *Choices*, Volume 7, Number 2, March 2001, p. 3.

A 1997 CRIC [Centre for Research and Information on Canada] survey of Canadians between the ages of 18 and 34 found that respondents had less confidence in political leaders than in any of the other eight groups that they were asked about [including environmental groups, youth groups, women's groups, education system, business leaders, media, labour unions, and religious leaders]. Almost two-thirds of respondents said that they had "not much confidence" or "no confidence" in political leaders.

Centre for Research and Information on Canada (2001) "Voter Participation in Canada: Is Canadian Democracy in Crisis?" October 2001. (Montreal, Quebec: Centre for Research and Information on Canada, *www.cucweb.ca*), p. 16.

that political parties operate (for example, through examination of party financing and loosening party discipline so that politicians can act more independently), and revisiting the way that we elect our political representatives. Some argue that such reforms are needed for governments to become more open and accountable, and to achieve legitimate democratic aspirations.

As part of its examination of citizens' relationships to the ways in which they are governed, the Law Commission has undertaken to examine Canada's voting system. The Law Commission's research has identified the electoral system as one of the most important aspects of debates about the growing "democratic malaise" in Canada. The purpose of this discussion paper on electoral reform is to engage Canadians in examining the strengths and limitations of the current electoral system. In particular, we are interested in exploring whether our current system reflects contemporary Canadian values. Does the electoral system facilitate public participation in democratic processes or impede it? What do citizens expect of a voting system? Will changing the system alleviate the growing public discontent by enhancing our democratic practices?

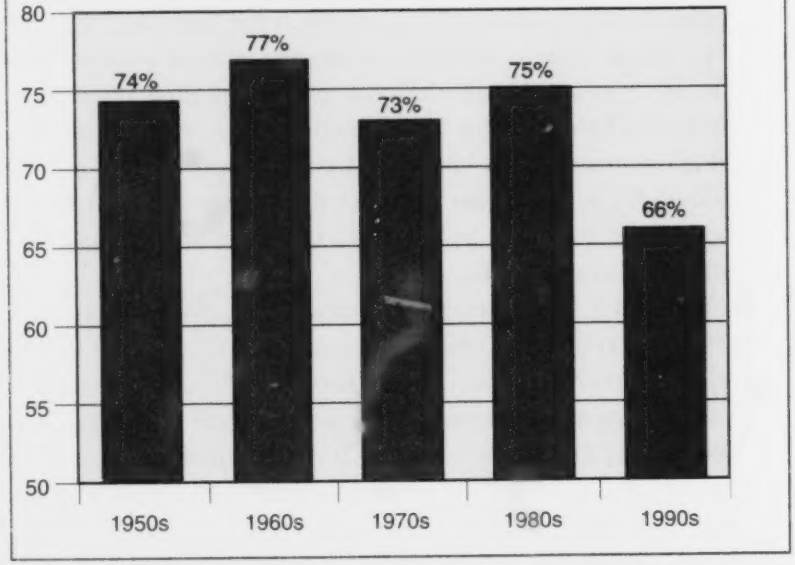
Elections are the cornerstone of democracy. Voting is the most direct involvement many Canadians have with the political process. The person they elect will be their representative in the provincial legislature or federal parliament. The party this elected representative belongs to might also be responsible for the day-to-day operations of the province or country, depending on which party has enough candidates elected to form the government. Clearly, the stakes are high. The election process determines who will form the government and which policies will be pursued.

In Canada, our system of electing provincial or federal governments is referred to as a single-member plurality system, or "first-past-the-post" (for a more detailed description of this system compared with other systems, see Appendix A). At the federal level, Canada is made up of 301 electoral constituencies. One Member of Parliament is elected for each constituency or riding. On Election Day, voters are given a ballot with the names and party affiliations of various candidates. Voters are directed to mark a ballot (with a cross or other mark) beside one (single-member) preference. The candidate with the highest number of votes (a plurality) is declared the winner. Should more than two candidates run for election in a given riding – a common occurrence in Canada – a candidate can win a riding with less than a majority (less than 50 per cent) of the vote.

Given that elections represent such an important democratic event, it is not surprising that questions have been raised as to whether or not the current system adequately fits the contemporary Canadian political landscape. Many people argue that the current voting system is unfair because a party with less than 50 per cent of the vote can win a majority of the seats in Parliament. It has also been suggested that the Canadian system results in under-representation of women, visible minorities and Aboriginal peoples, as well as certain regions of the country. The decline in voter turnout is yet another reason that is provided for re-examining our electoral system – the argument being that, under the current voting system, people do not vote because they believe that their votes do not matter. The voter turnout for the 2000 federal elections was 61.2 per cent, the lowest ever for a general election in Canada. **Table 1** illustrates the average voter turnout in federal elections for the last five decades.

Table 1

Voter Turnout in Federal Elections, Decade Averages



Note: This table is adapted from a figure appearing in Centre for Research and Information on Canada (2001) Voter Participation in Canada: Is Canadian Democracy in Crisis? October 2001. (Montreal, Quebec: Centre for Research and Information on Canada. *www.cucweb.ca*) p. 4. Data for this table was taken from Elections Canada. The Centre for Research and Information on Canada notes that years ending in zero were included as part of previous decade (for example, 2000 is part of 1990s). The 1993 figure is adjusted.

Canadian voters have been feeling increasingly disempowered. They are more inclined to feel that citizens do not have any say about what government does, more likely to express disapproval of the results typically produced by the first-past-the-post electoral system, and more apt to support the idea of free voting by MPs. At the same time, they are less inclined to feel that the major issues of the day are too complicated for most voters: Canadians want their views to have some influence on government. All of these changes point to increasing disenchantment with a political system that is seen to be relatively unresponsive to voter preferences.

P. Howe and D. Northrup (2000), "Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians," in *Policy Matters*, Volume 1, Number 5, July 2000, p. 27.

In highlighting the need for change, many people have pointed out that Canada is one of the few remaining western democracies to rely on the first-past-the-post system. Many other western liberal democracies have adopted voting systems aimed at proportional representation, which offers voters more choices as to who will represent them in government.

Many critics of the first-past-the-post system recommend a more proportional voting method. Proportional representation attempts to ensure that the number of seats that a political party holds in government is proportional to the number of votes it receives during the election. For example, if a party receives 40 per cent of the vote, it should be awarded 40 per cent of the seats in government. Proponents argue that proportional representation encourages higher voter turnout, better representation of women and minority groups, and more open governments.

Proportional representation is not the only alternative to the first-past-the-post system. Alternatives include majority-type systems, which ensure candidates must have more than 50 per cent of the vote to be elected. Those who may not be familiar with other voting systems are invited to consult Appendix A for more information.

The purpose of this discussion paper is to provide an overview of the issues associated with electoral reform and their relevancy to Canadians. There are signs that the debate about electoral reform is gaining momentum. It is important for all Canadians to be engaged meaningfully in this debate. After all, discussing such an important component of Canadian political life is itself a way to maintain a healthy democracy.

Although this discussion paper focuses on a particular aspect of the electoral system – voting – it recognizes that changing the way we elect our politicians will not address all of the concerns with the current system of governance. Stimulating debate about the voting system is only part of the equation. It is also important to examine other aspects of the political process, including party discipline, party financing and the role of interest groups, among other issues.

This discussion paper is divided into five sections, including this introduction. The next section examines some of the reasons for discontent with Canada's electoral system, past attempts at electoral reform, and the strengths and limitations of Canada's voting system. Section III discusses the different ways that we vote in other areas of our lives and alternative voting systems in other parts of the world. Section IV explores the values associated with voting systems in democratic countries and discusses how different

systems reflect different values. The final section concludes by raising several questions concerning electoral reform in the Canadian context.

The Law Commission hopes that this discussion paper will encourage Canadians to talk about their aspirations for democracy and their electoral system. We invite your feedback and dialogue.

Canada's current voting system and federal government structure effectively violate the fundamental democratic principles of one-person, one-vote, representation by population, and free and fair elections... Many changes are needed to have a voting system and government that respects the rights of voters to have their votes count equally, and to have representative, elected and honest government... Among the undemocratic aspects of the current voting system and federal government structure are as follows: one political party usually forms a majority government after winning support from only a minority of voters; the Senate is appointed, not elected; and political parties and governments can make fraudulent and misleading statements with no accountability.

Democracy Watch (2001), "Democracy Watch Launches Voter Rights Campaign, Calling for Representative, Elected and Honest Government," (Media Release, Tuesday, November 27, 2001: www.dwatch.ca/camp/RelsNov2701.html).

II Canadian Democracy and Electoral Reform

The Democratic Malaise

Canadians appear to be increasingly disengaging from participation in traditional democratic processes and becoming more sceptical about government's capacity to reflect their needs and values. Opinion polls citing Canadians' lack of confidence in their governments and lower levels of voter turnout in elections are among the signs that Canadians are unhappy with their system of governance and disenchanted with their ability to make meaningful changes.

The causes of this democratic malaise are various and complex. Some suggest that the political system no longer reflects the diversity of Canadian society. Others suggest that citizens' sense of disempowerment is related to the emergence of the "global economy," which has undermined the role of national governments. The impact of technology is yet another factor that is cited for the change in the way Canadians relate to each other and to their government. Regardless of the causes, it does appear that public attitudes toward government and its institutions have shifted, raising important questions about how democracy functions in Canada.

Is it realistic to expect our systems of governance to remain static within a context of change? There is no doubt that Canadian society has changed a great deal since many of its democratic processes and institutions were first formulated. Some people have suggested that many of our democratic processes and institutions have failed to keep pace with these changes, resulting in a gap between the realities Canadians live with and how governments operate. They perceive that our democratic system needs to reflect modern Canadian society in all of its diversity.

This perception has helped stimulate interest in electoral reform. In addition to specific concerns about the way political parties are financed and party discipline is imposed, Canadians have expressed concerns about the way politicians are elected. Although calls to reform our electoral system are certainly not new, in recent years a growing democratic malaise has added new urgency to suggestions for renewing Canadian democracy.

More and more people in this country feel unrepresented by the existing political system. This democracy deficit is reflected in voter turnout that declines every election: Our voter participation is now close to that in the United States. The democracy deficit is also reflected in the declining number of people who relate to political parties, and in polls that rate politicians and journalists near the bottom of the occupational respect chart. And, finally, it is reflected by the growing number of young people who are taking to the streets because they see no other way to influence government.

J. Rebick (2001), "PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit," in *Policy Options*, July-August 2001, Volume 22, Number 6, p. 15.

Much has been written in recent years concerning a 'democratic deficit' and 'democratic malaise' in Canada. Consistent with this, there is substantial evidence that many Canadians are dissatisfied with the state of our democratic practices and institutions. At the same time, new phenomena such as increased pressures of globalization and changing communication technologies pose new challenges to Canadian democracy.

Canadian Studies at Mount Allison University and Canadian Study of Parliament Group (2001), "Canada Today: A Democratic Audit. Overview," (Conference Document, November 30 and December 1, 2002, Ottawa, Ontario) p. 1.

DISCUSSION POINTS

- *Do our political institutions reflect contemporary Canadian values?*
- *Does our system of government fit the realities of modern life?*
- *How can we reduce the gap between governments and citizens?*

Past Suggestions for Reform

From the time shortly after the First World War, when the Progressives burst upon the political scene and fundamentally challenged the national two-party system through to the first federal election of the twenty-first century (2000), serious questions have been raised about plurality voting in Canada. The bookends of the vast literature, almost all of it attacking Canada's first-past-the-post system, appeared more than a century apart. They are made up of a remarkable collection of papers entitled *The Reification of Parliament* (in which Sir Sanford Fleming wrote the lead essay) published in 1892 for the Canadian Institute and *Making Every Vote Count*, edited by Henry Milner and published in 1999. In between, countless books, articles, government reports, commissioned research, and editorial comments have been published on the topic of electoral reform.

J. Courtney (2001), "Reforming Representational Building Blocks: Canada at the Beginning of the Twenty-first Century," in *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, edited by W. Cross, Oxford University Press, p. 117.

For more than 130 years, Canada's first-past-the-post voting system has been a source of discussion and debate, all the while remaining primarily unchanged.

In the 1920s, the emergence of a third party (the Progressive Party) helped propel discussion about changing the federal electoral system; however, proposals to switch to the Alternative Vote system (requiring at least 50 per cent of the votes to win a seat) were unsuccessful. Following World War I, due to the social upheaval that accompanied the war, as well as the growing strength of the labour movement, some cities in western Canada (including Vancouver and Winnipeg) adopted forms of proportional representation; however, these voting systems were no longer used by the 1930s.

In 1968, political scientist Alan Cairns argued that Canada's first-past-the-post voting system contributes to regionalism, since political parties focus their election efforts in ridings where they have the best chances of winning a seat. This focus emphasizes regional differences, instead of addressing issues of national or even international importance, such as poverty or the environment.

Criticisms of the first-past-the-post voting system continued after the 1960s. Both the Pépin-Robarts Task Force on Canadian Unity in 1979 and the Macdonald Royal Commission on Economic Union in 1985 considered the question of how Canada's voting system contributed to regional differences. Both expressed concerns about regional disparities in Parliament, including the lack of representatives from some regions in Cabinet and party caucuses. The Pépin-Robarts Task Force recommended adopting a modified form of proportional representation to address these concerns.

In the 1980s, in a Speech from the Throne, the Trudeau government suggested that it might launch a parliamentary committee to examine alternative voting systems. However, this idea was abandoned when parties could not reach a consensus about the nature and scope of the committee.

Electoral reform was the focus of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission), established in 1989. Its mandate was to examine principles and processes related to the election of members of the House of Commons, as well as the financing of political parties and candidates. While the Lortie Commission made numerous recommendations concerning electoral law, activities of political parties, the integrity of elected officials, as well as the role of the media and polling companies, it did not consider an alternative voting system – it decided from the outset to retain Canada's single-member plurality, or first-past-the-post system.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, headed by Pierre Lortie, was created to evaluate the broad purposes of electoral democracy and Canadian citizens' basic democratic rights, including the right to vote, to be a political candidate and to participate in free and open elections. The Commission examined existing electoral laws and practices through an exploration of the principles and processes governing the House of Commons and its members, as well as the system that existed for financing political candidates and their campaigns. The Commission also examined:

a) the practices, procedures and legislation relating to elections in Canada;
b) the means by which political parties should be funded, the provision of funds to political parties from any source, the limits on such funding and the uses to which such funds ought, or ought not, to be put; [and]
c) the qualifications of electors and the compiling of voters' lists, including the establishment of a permanent voters' list.

The Commission sought to clarify the fundamental objectives of electoral democracy and to propose reforms to meet these objectives. This goal was divided into six sub-objectives:

1. Securing the Democratic Rights of Voters
2. Enhancing Access to Elected Office
3. Promoting the Equality and Efficacy of the Vote
4. Strengthening Political Parties as Primary Organizations
5. Promoting Fairness in the Electoral Process
6. Enhancing Public Confidence in the Integrity of the Electoral Process

The Commission's approach included a combination of consultations with officials within the electoral system, public hearings across the country, and requests for briefs and submissions from associations, private citizens, political practitioners and election administration.

The Lortie Commission made a total of 560 recommendations, dealing primarily with establishing a "level playing field" in elections, whether in terms of funding, gender equity, advertising or otherwise. However, Lortie did not consider the redesign of the voting system, such as the introduction of proportional representation.

The Commission's Report was released in February 1992. Many of the Commission's recommendations have not been acted upon. There has been debate amongst the parties as to the appropriateness of some of Lortie's recommendations. (See for example, Canadian Study of Parliament Group (1992) "Reforming Electoral Democracy: Responses to the Lortie Royal Commission." Ottawa, Ontario, May 31, 1992.)

As with the recent work of Canadian academics and researchers, the objectives of the advocacy organizations...[in Canada]...demonstrate a concern not only with fairness in party representation but also with government responsiveness. Some want to hear a greater range of voices within the legislature and are concerned about barriers to the election of women and newer parties. Others warn that governance suffers when opposition parties are under-represented relative to their votes. On another point, it is noteworthy that all the Canadian advocacy organizations call for a meaningful process of public involvement to educate citizens.

F. L. Seidle (Forthcoming) Electoral System Reform in Canada: Objectives, Advocacy and Implications for Governance. (August 2002). Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc. Prepared for the Law Commission of Canada.

The motion says that we need to have a debate, not just a debate in the House but a debate that will involve getting out and talking to Canadians about what the various forms of proportional representation could be; what it would actually mean for Canada; what a system of proportional representation would do to strengthen national unity so that we do not end up with regional divisions in the House which threaten the unity and future strength of the country; and what it would mean to ensure that caucuses are more representative and that in every caucus there would be some representation that would allow for a more national view of what the country is, what people want to see in their parliament and what they want their government to do on their behalf.

A. McDonough (2001), Leader of the New Democratic Party, *Edited Hansard*, Number 017 (Tuesday, February 20, 2001), p. 1015.

The work done by the Lortie Commission remains relevant today. This discussion paper builds on the work of the Lortie Commission and adds an issue it did not explore – voting system reform.

The most active debate about electoral reform has been at the provincial level. For example, Quebec considered adopting proportional representation in the 1970s and 1980s, mostly due to a series of elections in which the Parti Quebecois received substantially fewer seats than was reflected in the popular vote. Although the voting system in Quebec remains unchanged, the debate about electoral reform continues in that province today. The Quebec government has launched a series of public consultations on its democratic institutions, including the voting system.

Calls to reform Canada's voting system have recently emerged in many jurisdictions. Various grass-roots organizations, such as Fair Vote Canada, Mouvement pour une Démocratie Nouvelle (in Quebec), Fair Voting BC and Every Vote Counts (in Prince Edward Island), are committed to electoral reform. Some of these organizations argue that citizens should be allowed to choose the manner in which they elect their political representatives.

Political parties across Canada have also recently engaged in the debate about electoral reform. Some provincial parties (both ruling and opposition) have expressed support for exploring alternatives to the current voting system. A court challenge has also been launched by the Green Party of Canada (and its former leader Joan Russow) challenging the constitutionality of our current voting system. The party argues that the current voting system should be declared unconstitutional as it denies "effective representation" of smaller parties, women, and members of racial and ethnic minorities. In specific, they argue that the system violates sections 3 (equality of the vote) and 15 (non-discrimination) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The case was filed with the Superior Court of Ontario in 2001.

As recently as May 2001, federal Members of Parliament held a debate on proportional representation. The debate stemmed from a motion by the New Democratic Party to form an all-party committee to examine electoral reform, with a focus on changes that would address regionalism within Canadian politics, as well as declining voter turnout. The motion was "non-votable," meaning it was for discussion only and not something that required follow-up or response. Although all parties participated in the debate, many speakers argued to maintain the first-past-the-post system.

Elections play a central role in modern democracies. As society changes, we must take a new look at the way we elect our leaders and ask whether the electoral system continues to serve us well.

Electoral reform has been examined in the past, but has been overshadowed by other, more immediate concerns. The question is therefore still alive today: does the first-past-the-post system continue to reflect the needs and values of Canadians?

Strengths and Limitations of the First-Past-the-Post System

Clearly, electoral reform has been a subject of debate for some time. But exactly what are the criticisms of the first-past-the-post voting system?

Vote-to-Seat Distortion

In our system, the candidate with the most votes wins (first-past-the-post). As a result, a candidate can win a seat in a riding or a party can form the government without having obtained a majority (more than 50 per cent) of the vote. With just two candidates, a majority is needed, but with three or four candidates a candidate could win with just 34 per cent of the votes. Therefore, the first-past-the-post system is said to fail to accurately reflect the wishes of voters. For example, let's say two fictional parties – the Poplar and Elm parties – receive substantial support in an election. The Poplar Party wins 171 seats (55 per cent of the seats), with 40 per cent of the popular vote. Meanwhile, the Elm Party only wins 62 seats (20 per cent of the seats) with 30 per cent of the popular vote. Many people suggest these results inadequately reflect the wishes of voters.

Another concern is that the first-past-the-post system produces "exaggerated" majorities and correspondingly "weak" oppositions. Take, for example, the situation where a party holds a majority of the seats with only a minority of the vote. In the previous example, even though 60 per cent of voters voted for other parties, the opposition parties cannot effectively challenge motions put forward by the Poplar Party, because it has a majority of the seats. In other words, in a first-past-the-post system, the winner (the Poplar Party) can control every vote in Parliament despite not having received a majority of the popular vote. As a result, the opposition's ability to contribute to government policies is greatly limited.

The definition of the voting procedure has strategic significance in how smoothly a representative democracy operates: indeed, it is the voting procedure that, practically speaking, establishes the rules of the game for electing the members of the National Assembly who represent the will of the people. These rules have a direct bearing on the outcome of the electoral process, because it translates the votes cast by the Quebec voters at the time of the electoral event into a defined number of seats in the National Assembly. The voting procedure is not simply a method for calculating the votes for distributing the seats; it is also the mechanism that determines the direction or meaning assigned to the concept of representation.

J.-P. Charbonneau (2002), "Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes : document de réflexion populaire" (Minister responsible for Electoral and Parliamentary Reform: Government of Quebec), p. 13.

The existing electoral system has not created regionalism. However, in recent years it has rewarded parties with a strong regional appeal, and disadvantaged weaker, nationally-oriented parties that attract votes more evenly from one region to another... An immediate consequence of this situation is that forming a regionally representative cabinet becomes more difficult, insofar as the governing party has few or no elected members in some provinces. Party caucuses are regionally skewed, and the policies adopted by governments may discriminate against unrepresented regions, or at least are vulnerable to such accusations.

L. Massicotte (2001), "Changing the Canadian Electoral System," in *Choices*, Volume 7, Number 1, February 2001, p. 4.

The plurality system used in Canada... may encourage electors to vote 'strategically' for the candidate who seems to have the best chance of winning, in order to ensure the defeat of another candidate whom they oppose. When voters do this, they often do not vote for the candidate they actually support, if that person seems unlikely to win.

J. A. Cousins (2000), "Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper," The Institute of Island Studies, Charlottetown, Prince Edward Island (www.islandstudies.com), p. 7.

Regionalism

It is frequently argued that the first-past-the-post system contributes to geographical differences, or regionalism, because political parties focus their efforts in ridings where they have the best chances of winning a seat.

Writing in 1968, Alan Cairns noted that the first-past-the-post system benefits regionally based parties in a way that does not reflect their share of the national popular vote. In other words, parties that enjoy strong support in a given region are more likely to translate votes into a seat in Parliament, while small parties without a regional base that try to mount a national campaign are systematically disadvantaged by the electoral system, as their support is too diffuse to translate into seats.

Many observers have cautioned against overstating a causal relationship between the electoral system and regionalism, on the grounds that in a country the size of Canada, differences in the way things are perceived are inevitable. Nonetheless, the first-past-the-post voting system undeniably plays a role in exacerbating regional differences.

Wasted Votes

Voters who cast their ballots for a losing candidate are considered to have "wasted" their votes. The candidate who obtains a plurality of the vote wins the seat, but what of the votes of those who preferred another candidate? In effect, they may be meaningless, except to cast doubt on the winner's victory if the winner hasn't achieved greater than 50 per cent of the popular vote. Many people have suggested that the phenomenon of the "wasted" vote has contributed to increased numbers of citizens who abstain from voting at all.

Women and Minority Representation

Another concern with the first-past-the-post voting system is that women and minorities are under-represented among candidates running for election. In fact, the lowest levels of women and minority representation are found in democratic countries using the first-past-the-post system. Neither women nor minorities as groups are regionally based, and therefore do not benefit from regional concentration. In the first-past-the-post "winner take all" system, political parties aim to maximize their chances of success by running the safest possible candidate in each riding. Women and minority candidates are often seen as controversial and are therefore not readily nominated.

Youth Participation

The decline in voter turnout has been of particular concern in recent federal elections, especially with respect to lack of participation by young people. Many observers suggest that young people do not vote because they believe that political parties and government do not adequately reflect their needs and values – young people do not see themselves reflected in our system of governance. This trend has prompted calls for strategies that engage young people in the electoral system.

...voter turnout among Canadians aged 18 to 24 has consistently been much lower than that of the general population. Although it is difficult to accurately measure youth voter turnout, estimates have consistently pegged youth voter turnout at between 10% and 25% lower than voter turnout in the general population. In the 2000 general election, Elections Canada estimated youth voter turnout at 38.8%, based on the results of post-election surveys.

Public Policy Forum (2002), "Youth Voter Engagement and Participation in Canadian Elections," (Draft, January 15, 2002, Public Policy Forum, Ottawa: www.ppforum.com) p. 5.

Advantages

To suggest that Canada's voting system has certain limitations does not mean that the way we currently elect our federal and provincial representatives is all wrong. Proponents of the current system argue that it is familiar, easy to use and establishes a direct relationship with a Member of Parliament or of the legislature. It has frequently led to single-party majorities and, if governments are unpopular, it allows the electorate to vote them out.

The first-past-the-post voting system is regarded as easy-to-use because voters have only to mark a ballot (with a cross or other mark) beside the name of the candidate they choose. Having one representative per district (single-member ridings) is of benefit because it establishes a direct connection between constituents and their representatives, a tradition in our political system. One identifiable representative per riding also establishes a clear line of accountability. To voice their displeasure, dissatisfied constituents know who to call or write, and can vote accordingly should they be displeased with the conduct of either the government or the individual representative.

Another argument in favour of the first-past-the-post system is that the winner has clearly defeated all challengers. Although the system may distort or amplify results, it does not necessarily result in the election of the wrong candidate or party. For example, let's say the Poplar Party received 40 per cent of the popular vote, the Elm Party received 30 per cent of the popular vote and the Fir Party 25 per cent, regardless of the vote-to-seat distortion, the Poplar Party received the most votes of any party. In other words, even if all the parties had received a percentage of seats equal to their percentage of the votes, the Poplar Party would still be the winner.

Finally, proponents of the first-past-the-post system argue that it is the best system for producing stable majority governments that

are able to take decisive action. The argument in this case is that single-party majority governments have been able to implement fiscally responsible policies that have contributed to Canada's economic stability over the last several years. At the same time, however, others have argued that there is nothing to suggest that changing our voting system would alter the decision-making abilities of our governments.

DISCUSSION POINTS

- *Does our voting system need to be changed?*
- *Should the voting system help produce "representative" governments?*
- *Would changing the voting system help to address the under-representation of women and minority groups in Parliament and provincial legislatures?*
- *Are there ways to remedy the defects of the first-past-the-post system without changing the voting system?*
- *Why might young people choose to not participate in the electoral process?*
- *Should we consider lowering the voting age to give young people a greater voice in the political decision-making process?*

III Voting and Democratic Participation

Voting is one of the most important expressions of political freedom in a democracy. But casting a ballot in a municipal, provincial or federal election is not the only time in our lives that we are asked to participate in a voting process. We might vote to determine what activities we do with friends. We have all been in a situation at one time or another when we voted on what movie to see or who would be captain of our neighbourhood sports team. As citizens or members of a community, we might be asked to elect the chair of a volunteer association or advocacy group. As members of a political party, we might vote to elect party leaders. Members of the House of Commons vote to elect the Speaker of the House. Shareholders in corporations cast ballots to elect their board of directors. In all of these instances, we vote to select people to represent us and make decisions on our behalf. What do we expect from our representatives in such circumstances? How are these expectations different from what we expect from municipal, provincial and federal politicians?

DISCUSSION POINTS

- *Why is voting important?*
- *Why do we vote in municipal, provincial or federal elections?*
- *Do the reasons we vote in municipal, provincial or federal elections differ from the reasons that we vote in other areas of our lives?*

This chapter reviews some alternatives to the first-past-the-post voting system, beginning with a look at methods of voting that take place outside of municipal, provincial and federal elections. It then examines some voting systems used in other parts of the world. The objective of this chapter is to put the first-past-the-post system into context by comparing the way we vote in provincial and federal elections with the way we vote in other circumstances, and with the way other countries vote. This chapter raises two basic questions. Why do we use different voting systems in different circumstances? Why do other countries elect their representatives differently?

Voting Outside Municipal, Provincial and Federal Elections

We often vote to select representatives or to decide options. In Canadian society, a multiplicity of voting mechanisms are used in different circumstances. Some mechanisms rely on territorial divisions; others are structured in a way that ensures that the winner is elected with a majority (more than 50 percent) of the vote. Below are some examples to demonstrate the variety of voting processes used in our daily lives.

One example of an alternative voting system can be found in the process of electing political leaders. Most federal and provincial parties in Canada use a "run-off" system to elect their leaders. If, for example, three or more candidates are vying for a party's leadership, and no candidate receives more than 50 percent of the votes on the first ballot, a second ballot is held. Candidates who do not receive a certain percentage of the vote are dropped from the second ballot. Subsequent votes may be necessary if a majority winner is not declared on the second ballot. The objective of the run-off system is to elect the candidate that has received at least 50 percent of the vote.

As an example, suppose a party decides to elect a new leader. There are five candidates on the ballot. After the first ballot, the leading candidate (Candidate A) receives 40 percent of the vote, Candidate B receives 20 percent of the vote, C and D have 15 percent each, and E has 10 percent. Since more than 50 percent of the vote is necessary to win the election, a second ballot is necessary. In most instances, the weakest candidate (E) is dropped from the list and a subsequent vote is held. Following the second ballot, Candidate A receives 54 percent of the vote and is declared the winner.

In the House of Commons, Members of Parliament also elect the House Speaker using a majority system (the Speaker must receive 50 percent of the vote).

DISCUSSION POINTS

- *Why do political parties and politicians use a different method to elect their leaders than the one Canadians use to elect them?*
- *Why do we have different voting systems for different circumstances?*
- *Can we learn something from these different systems?*

Professional organizations and unions also use different ways to elect their representatives. For example, the Public Service Alliance of Canada requires that their Executive Vice-Presidents and their alternatives be elected with a clear majority of ballots. Similarly, the Canadian Union of Postal Workers requires that their national representatives be elected by a majority (at least 50 per cent) of the delegates assembled at their convention. In Quebec, the *Centrale des syndicats du Québec* also requires that their officials receive a clear majority of votes.

The Law Society of British Columbia elects its Benchers (members of the Board of Directors) using an alternative vote system. The organization holds elections for 25 Benchers (lawyers who are elected by other lawyers in regions across British Columbia). If more than two candidates in a riding enter an election, then voters indicate their preferences for candidates by rank-ordering them (first, second, third choice). The ballots are then counted and each voter's first preference is recorded. If no candidate receives a majority of the votes, the candidate with the least number of votes is eliminated and a second count is conducted by distributing the second preferences on those ballots among the remaining candidates. The first candidate to receive a majority of the votes is declared the winner. McMaster University Students' Union uses a similar voting system in its presidential elections to ensure that the successful candidate receives a majority of the votes (50 per cent plus one).

Just as different organizations use different electoral processes, so do other democratic countries. The following section examines some alternatives to the first-past-the-post system.

Voting Systems in Other Countries

This section briefly discusses three alternative voting systems: the Alternative Vote, Mixed-Member Proportional voting and Alternative Vote Plus. These are not the only alternatives to the first-past-the-post system, but they provide an indication of some of the ways that other countries have faced issues applicable to the Canadian context and proposed or implemented reforms.

The **Alternative Vote**, also referred to as "instant run-off voting" is used for various levels of elections in Australia. It is designed to ensure the winner receives a majority of the votes. **Mixed-Member Proportional** voting, which is used in Germany and was recently implemented in New Zealand, combines the first-past-the-post

Proportional Representation is being introduced or considered even in traditional bastions of plurality. New Zealand has adopted a mixed-member proportional representation (MMP) system combining traditional plurality-style single-member constituencies with proportional representation. Britain has adopted mixed-member proportional representation for the new Scottish and Welsh assemblies, uses the single transferable vote form of proportional representation in Northern Ireland, and is contemplating a change to a partially proportional system for the Westminster parliament in London. Australia, an ex-British colony like Canada and New Zealand, has used a mixture of majoritarian and proportional systems for most of the past century.

J. A. Cousins (2000), "Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper," The Institute of Island Studies, Charlottetown, Prince Edward Island (www.islandstudies.com), p. 4.

system and proportional voting. **Alternative Vote Plus**, which was recommended for the United Kingdom by the Independent Commission on the Voting System, combines elements of the instant run-off system and proportional voting.

The Alternative Vote

The Alternative Vote is a "majoritarian" system designed to ensure the winner receives 50 per cent of the vote. There are several similarities between the Alternative Vote and the first-past-the-post system. For example, if Canada was to adopt the Alternative Vote for federal elections, its 301 ridings would remain the same, and voters would continue to vote for one representative per constituency. The main difference between the Alternative Vote and first-past-the-post systems is how the winner is selected.

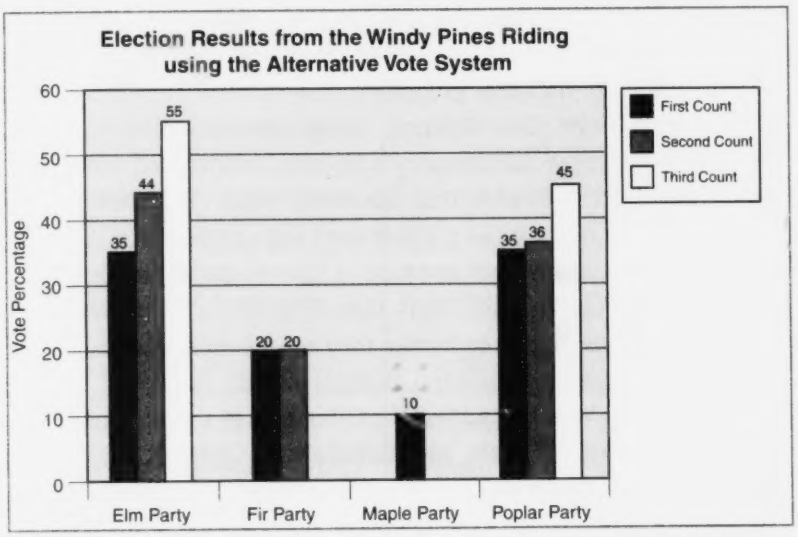
To illustrate how this system works, consider the results of an election in the fictional riding of Windy Pines. The four candidates contesting this election are from the Poplar, Elm, Fir and Maple parties. On Election Day, voters are given a ballot and asked to rank-order the candidates listed. For example, let's say your first choice was the candidate from the Poplar Party, followed by the Elm Party candidate, the Fir Party candidate and, finally, the Maple Party candidate. On your ballot you would put a "1" beside the name of the Poplar Party candidate, a "2" beside the Elm Party candidate and so on. There does not have to be a requirement that you rank-order all the candidates on the ballot (although it is mandatory in Australia to rank-order all of the candidates on the ballot). You may decide to pick only one candidate (the Poplar Party candidate), or your first two choices only (the Poplar Party and Elm Party candidates).

After the votes have been collected, one of two things can happen. If a candidate captures a majority of votes after the first count, a winner is declared and the process ends. However, if no candidate receives a majority of the votes on the first count, the weakest candidate is eliminated (from the ballots of those who selected that candidate as their first preference) and the second preferences from those ballots are redistributed to the respective candidates. This process is repeated until a candidate has gained a majority (more than 50 per cent) of votes.

In the fictional riding of Windy Pines, after the first count, both the Poplar Party and Elm Party candidates received 35 per cent of the vote. Meanwhile, the Fir Party candidate received 20 per cent of

the votes and the Maple Party candidate received 10 per cent. Since no candidate received a majority of the votes, a second count is necessary to determine a winner. **Table 2** illustrates the results of the three counts that were needed to decide the election results in the Windy Pines riding using the Alternative Vote System.

Table 2



Mixed-Member Proportional

Another alternative is New Zealand's Mixed-Member Proportional voting. In 1993, following a period of national discussion and debate, New Zealand held a referendum on electoral reform as part of its general election. Fifty-four per cent of the voting public supported a switch from the first-past-the-post system to Mixed-Member Proportional voting.

Part of the pressure to change New Zealand's voting system resulted from a growing disillusionment amongst voters following a series of skewed election results and unpopular government policy decisions, both of which contributed to a general decline in trust in government. In 1984, the ruling Labour Party initiated a Royal Commission to investigate reforming the electoral system. The Commission was given broad terms of reference, which included examining the length of Parliamentary terms, the nature of Maori representation, the advisability of increasing the number of MPs and whether or not the method of electing representatives to Parliament should be changed.

In 1986, the Commission tabled its report, *Towards a Better Democracy*. The report recommended adopting a German-style, corrective, mixed system, called Mixed-Member Proportional. The Commission supported this system for its ability to maintain links between constituents and elected representatives, which was believed to be an important component of the country's existing political culture. At the same time, adopting aspects of Mixed-Member Proportional voting would help improve fairness to political parties, as well as increase representation of women, Maori and other minority groups.

As a result, in New Zealand, about one-half of the seats in Parliament are now constituency seats that are decided through the first-past-the-post system (the Electoral Vote). The other half is determined on the basis of proportional voting (the Party Vote). For the Party Vote, each party produces a list of candidates that voters look at before casting their Party Vote. The idea is that voters select the party whose list of candidates they most prefer. The candidates on these lists are then used to fill the seats that each party receives from the Party Vote. A mathematical formula is used to ensure that a party's share of seats in Parliament is proportional to the percentage of votes it receives from the Party Vote portion of the ballot.

The mock ballot **(Table 3)** helps explain how this voting system works. The left hand side of the ballot is used to determine the constituency portion of the election process. After the ballots are counted for this part of the vote, Candidate D from the Poplar Party has won the seat in the Windy Pines riding with 40 per cent of the Electorate Vote.

The Party Vote side (the right hand side) of the ballot is used to determine a party's share of seats in the Parliament (this is the proportional element of the voting system). The vote on this side of the ballot is used to help establish proportionality within the Parliament.

To further illustrate how Mixed Member Proportional voting works, we have produced results that are based on the 1999 General Election in New Zealand (party names have been changed to reflect the examples that have been used throughout this paper). There are a total of 120 seats in this mock Parliament, approximately half of which are based on proportional representation. **Table 4** illustrates the results of this election.

From this example, it is easy to see how a party's share of seats in Parliament (% of seats) closely resembles the proportion of votes it received from the Party List portion of the election process (% of Party List Vote).

Table 3
Mixed-Member Proportional Voting
You Have Two Votes

Electoral Vote (This is the first-past-the-post portion of the ballot) This vote decides the candidate who will be elected Member of Parliament for the Windy Pines riding. Vote by putting a tick beside the circle immediately before the candidate you wish to choose **Vote for only one candidate**		**Party Vote** (This portion is used to determine a party's share of seats) This vote decides the share of seats each of the parties listed below will have in Parliament. Vote by putting a tick beside the circle immediately after the party you choose. **Vote for only one party**	
❍ Candidate A	Elm Party	Elm Party	❍
❍ Candidate B	Fir Party	Fir Party	❍
❍ Candidate C	Maple Party	Maple Party	❍
❍ Candidate D	Poplar Party	Poplar Party	❍

Note: This mock ballot is taken from New Zealand's Electoral System: How Parliament is Elected, Elections New Zealand: **http://www.elections.org.nz/elections/esyst/govt_elect.html** (Date Accessed: July 07, 2002). The candidate and party names have been changed to reflect the examples used in this discussion paper.

Table 4

Results of Election - Mixed Member Proportional Voting

	Constituency Seats	Party List Seats	Total Seats	% of Seats	% of Party List Vote
Fir	41	8	49	40.8	38.7
Elm	22	17	39	32.5	30.5
Poplar	1	9	10	8.3	7.7
Maple	1	6	7	5.8	5.2
Others	2	13	15	12.5	17.8
TOTAL	67	53	120	100	100

Alternative Vote Plus

Another alternative to Canada's first-past-the-post system is the Alternative Vote Plus, which has been proposed recently for the United Kingdom, the home of the "mother of Parliaments." Proposals for electoral reform have recently resurfaced following the work of the Independent Commission on the Voting System (the Jenkins Commission). In the late 1990s, the Jenkins Commission recommended changes to the way people in Britain elect representatives to their House of Commons, arguing the traditional first-past-the-post voting system should be replaced with a two-vote, "mixed" electoral system, referred to as Alternative Vote Plus. For more information about the Jenkins Commission, see Appendix B.

The Alternative Vote Plus system is a two-vote process that combines elements of a majority vote system (for example, the Alternative Vote) with proportional voting. First, voters rank-order the candidates on the ballot (first, second, third choice). This portion of the system operates in the same manner as the Alternative Vote system. However, in Alternative Vote Plus, voters cast a second Party Vote, similar to that described in Mixed-Member Proportional voting, above. This second vote helps reduce the disproportionality that emerges at the local level. This "top-up" method permits final election results to better reflect the percentage of the popular vote that a party receives. The Alternative Vote Plus system has yet to be adopted in the United Kingdom.

In our fictional example of the Windy Pines riding, in Alternative Vote Plus voters would vote twice. The first vote would work the same as the Alternative Vote system already described. However, in Alternative Vote Plus, voters cast a second vote on each ballot to help establish some proportionality between votes and seats. This "top-up" vote is not decided in each constituency, but at the county or regional level (in Canadian federal elections, the second vote would be decided at a provincial or regional level).

A mock ballot **(Table 5)** helps visualize how Alternative Vote Plus works. The left hand side of the ballot corresponds to the Alternative Vote method of electing a candidate at the constituency level. The right-hand side corresponds to the proportional method of calculating the number of "top-up" seats to better reflect the percentage of the popular vote.

Though never dominating public discussion, voting system debates had been percolating through British public consciousness for at least two decades. The governing Conservatives brought the topic back to life in 1973 when they mandated the use of PR [proportional representation] for elections in Northern Ireland as one response to emerging social and political tensions there. However, the representational quirks of Britain's traditional single member plurality system really made headlines when the party with the most votes lost the February 1974 election. In that instance Labour triumphed over the Conservatives despite enjoying slightly less public support. In a way this just reversed a previous injustice; in 1951 it was Labour who suffered, losing to the Tories despite getting more votes. But the situation in the 1970s was complicated by a further injustice to the third place Liberals, a party whose negligible support in 1951 (3%) had mushroomed to 20% in the back-to-back elections of 1974. Yet the Liberals secured less than two percent of the seats in the House of Commons, fewer seats in fact than much less popular regional parties. These disturbing trends motivated a number of ruminations about electoral reform, including the highly touted Hansard Commission Report of 1976 that called for a semi-proportional additional member system.

D. Pilon (2002), *Renewing Canadian Democracy: Citizen Engagement in Voting System Reform*, Phase One: Lessons from Around the World, Law Commission of Canada, Ottawa, p. 35.

Table 5

The Alternative Vote Plus System

Constituency Vote This vote will help to decide who is the constituency MP for Windy Pines. Rank the candidates in order of preference (1 for your preferred candidate, then 2, 3, etc.). Rank as many candidates as you wish.		**Second Vote** This vote will help to decide the total number of seats for each party in the Coniferous Region. You may vote either for one party or, if you wish, for one of the listed candidates. A vote for a listed candidate will also be counted as a vote for that candidate's party.	
Place the candidates in order of preference (1, 2, 3, etc.)		Either put an X against the party of your choice	Or Put an X against the candidate of your choice
Candidate A Elm Party		❑ Elm Party	❑ Candidate name ❑ Candidate name ❑ Candidate name
Candidate B Fir Party		❑ Fir Party	❑ Candidate name ❑ Candidate name ❑ Candidate name
Candidate C Maple Party		❑ Maple Party	❑ Candidate name ❑ Candidate name ❑ Candidate name
Candidate D Poplar Party		❑ Poplar Party	❑ Candidate name ❑ Candidate name ❑ Candidate name

Note: This mock ballot is taken from O. Gay (1998), Voting Systems: The Jenkins Report, Home Affairs Section, House of Commons Library (Research Paper 98/112, 10 December 1998), p. 32. The candidate and party names have been changed to reflect the examples used in this discussion paper.

This section examined different ways that we vote in our lives, as well as different voting systems in other countries. What can we learn from these examples? Why do we use different voting systems for different circumstances? Perhaps these different ways of voting are related to different values that people want to see reflected in their voting systems? What values do Canadians want to see reflected in our voting system? The next section will explore how values relate to electoral systems.

After reviewing a number of options, the [Jenkins] Commission proposed that between 80 and 85 percent of the House of Commons MPs [Members of Parliament] should be chosen by the Alternative Vote in single-member constituencies, while the remaining 100-130 positions would be filled on a corrective basis from PR [proportional representation] lists allocated within small "top-up" areas based on existing counties and metropolitan districts.

A. Reynolds (1999), "Electoral System Reform in the United Kingdom," *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, edited by H. Milner, Broadview Press, Peterborough, p. 177.

IV Democratic Values and Electoral Systems

If, as the previous section has shown, different circumstances justify different electoral systems, then how do we decide which system is the most appropriate for Canada? No electoral system is perfect – any electoral system must balance various objectives and values. Is it possible to provide a framework by which to evaluate different electoral systems? This section suggests four values that must be reflected in any democratic electoral system: fairness, representation, equality and accountability. The section begins by looking at a few examples that illustrate how values are inherently linked to the choice of electoral systems.

Debate about reform raises difficult and complex issues about the normative goals that any electoral system should serve, the trade-offs among these values, as well as the best mechanisms for achieving these goals.

P. Norris (2001), "The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences," *Political Studies* Volume 49, Number 5, p. 878.

Values and Electoral Systems

Canadian political scientist André Blais identifies a number of values to consider when assessing electoral systems. The most commonly discussed values, he suggests, include fairness, representativeness, equality and accountability. Fairness is essentially the "absence of systematic bias." For example, does the voting system contain biases against particular groups or interests? Representativeness commonly refers to whether legislatures and governments are "broadly representative of the electorate." The equality principle asks whether "each vote counts equally." Finally, accountability refers to the ability of voters to identify who is responsible for government decisions and, if necessary, hold elected officials accountable at the polls.

Blais is careful, however, to add that these are not the only principles to consider when reviewing electoral systems. He also includes the following values: effectiveness and accommodation; party cohesion; freedom for representatives; simplicity; and precision. Of course, no electoral system could possibly meet all of these criteria. According to Blais, the point is to "aim for a solution that is satisfactory rather than optimal. A prudent approach is… to devise an electoral system that is devoid of serious shortfalls." (A. Blais [1999], "Criteria for Assessing Electoral Systems," *Electoral Insight*, Volume 1, Number 1 [June]).

Values and Electoral Systems

Choosing an electoral system is about choosing between competing values. Different systems place a greater emphasis on different values. Some systems produce more "consensus," while others facilitate the representation of women and minorities, and still others emphasize regional representation. The debate about electoral reform must be grounded in the values that are most important to a society.

For instance, the Aboriginal community of Kitsumkalum has recently undertaken to explore the possibility of an alternative voting system that is more appropriate to the community's values. The current electoral system is required under the *Indian Act* and the Indian Band Regulations. The community, located in northern British Columbia, 45 kilometres east of the port city of Prince Rupert, has formed an Elections Review Committee to examine the process for electing its government.

As part of the review, the Kitsumkalum community has produced a draft report to engage members of the community in a discussion of the electoral system. The paper identifies community rights as important to the community's collective identity, and invites community members to think about the unique values they would like to see reflected in their voting system.

Following a period of consultation, the Kitsumkalum Elections Review Committee plans to prepare another paper asking community members to choose among a limited number of alternative electoral systems. It will then conduct a formal survey and use the results to draft a design of a new electoral system.

Values also emerged as a prime consideration in the new Canadian territory of Nunavut. The people of Nunavut wanted a system that reflected their unique culture, language and living conditions. The result is a system that elects representatives through the first-past-the-post voting system, but incorporates a "made-in-Nunavut" style of governing. On April 1, 1999, the people of Nunavut elected 19 individuals to the legislature. However, unlike most other parts of Canada, there is no party system in Nunavut (the same is true for the Northwest Territories). Politicians are not associated with any political party. Instead, elected officials choose the Premier and Cabinet from among themselves and they govern by consensus.

Finally, the electoral reforms in New Zealand (discussed in Chapter III) also provide a useful example of the relationship between values and electoral systems. New Zealand's Royal Commission on Electoral Reform used ten terms of reference or criteria (which can also be described as values) to evaluate alternative electoral systems:

- fairness between political parties (seats won should be proportional to votes won);
- effective representation of minorities (the legislature should be representative of society in general);

In reviewing the process for electing its band council, the Aboriginal community of Kitsumkalum asked the following questions about community values: "What is important to Kitsumkalum? What values do Kitsumkalum people have that make us distinct? For example, the Charter of Rights and Freedoms addresses the issue of individual rights. But Kitsumkalum has a collective identity. Is there a need to protect community rights as well? Balance and harmony is important to your community. The DIAND [Department of Indian and Northern Affairs] election process is a 'winner takes all' approach. Is there a need to ensure harmony and balance in your election system? Kitsumkalum people are connected to the land and resources. No matter where you reside, your traditional territory is your 'home' and a major part of your identity. How can the election system include that value? The election process must be consistent with Canadian law and provincial legislation — but, most importantly, it must be consistent with the Kitsumkalum way of doing things."

Election Choices for Kitsumkalum (http://www.kitsumkalum.bc.ca/social/elections.html) (Date accessed: July 10, 2002).

- effective Maori representation;
- political integration (the system should facilitate consensual politics and respect for diverse opinions);
- effective representation of constituents (the system should maintain ties between representatives and constituents);
- effective voter participation (the system should be easily understood and the power to form a government should rest with the people);
- effective government (the government should be decisive);
- effective Parliament (power should not rest exclusively with the Executive, neutering the opposition and government caucus);
- effective parties (the system should facilitate the party system); and
- legitimacy (citizens should view the system as legitimate).

After examining the guiding criteria, the New Zealand Royal Commission suggested that the traditional first-past-the-post voting system had significant limitations. It found that the system performed poorly in the following areas of importance to New Zealanders: it was unfair to minor parties and created under-representation of minority groups and Maori.

DISCUSSION POINTS

- *What values are important for Canadians?*
- *Does the current system adequately reflect these values? If not, do we need to consider another voting system that might better reflect our values?*

The following section examines the values that are commonly associated with discussions of electoral systems – fairness, representation, equality and accountability – and considers which voting systems better reflect each value.

Fairness

Fairness is a question of whether a voting system has any systemic, or built-in, biases. Many people consider the first-past-the-post

Our current system for choosing our legislatures is fundamentally defective. The percentage of votes a party gets is often vastly different from the percentage of seats that party claims, post-election. A party with a large share of the popular vote can end up winning few seats in the legislature, or none at all. Another party can win less than forty percent of the vote and wind up with a massive legislative majority.

B. Schwartz (2001), "Proportional Representation for Canada," *Manitoba Law Journal*, Volume 28, Number 2 (Special Edition, *Underneath the Golden Boy: A Review of Recent Manitoba Laws and How They Came to Be*), p. 133.

voting system unfair because one party can win a majority of the seats in an election with only a minority of the popular vote. In that respect, they argue, Canada's electoral system fails to fairly reflect the wishes of the electorate.

The system should also be fair to all candidates and to all political parties. The first-past-the-post voting system is said to penalize parties that are interest-based, as opposed to parties that are regionally based. Some small parties are often able to garner a significant share of the popular vote, but are unable to translate the votes into seats in a particular region of the country.

Some observers argue that this built-in unfairness has contributed to the "democratic malaise" among those who wish to vote for policies, politicians or parties that cannot hope to capture enough votes in a riding to elect a candidate. As a result, notwithstanding the fact that the current voting process is very democratic, many people feel that the system is unfair or biased against them, that they have no voice in government, and that Canada's Parliament and legislatures do not represent a diversity of perspectives. Many people argue that a healthy democracy should accommodate a wider spectrum of views than the current electoral system allows.

DISCUSSION POINTS

- *Is the current electoral system fair?*
- *Does it penalize small, nationally based parties?*

How do the alternative voting systems outlined in the previous chapter compare to the first-past-the-post voting system with regard to fairness? The Alternative Vote system is fair in that the winner receives a majority of votes; however, in this system it is possible for a party to receive a large proportion of the popular vote and not receive a similar proportion of seats. In contrast, both Mixed-Member Proportional voting and Alternative Vote Plus ensure (to a certain extent) that parties are entitled to a proportional share of seats. These two systems might therefore be considered fairer than the first-past-the-post system.

Representation

The essence of voting is to confer upon an individual or individuals the ability to make decisions on behalf of others: candidates who are elected to government represent their fellow

citizens. Representation also suggests that the body of persons who are elected should broadly represent the population. In other words, Parliament and legislatures should broadly represent the wishes, ideas and composition of Canadian society.

Canada's voting system has traditionally focused on representing a territorial constituency. However, we live in a time when there is more mobility among citizens and when many people identify themselves, not only as residents of a certain area, but also as members of other kinds of communities, such as environmentalists, women, Francophones living outside Québec or Aboriginal people. It may therefore be somewhat limiting to continue to construct our electoral system solely on the basis of territorial constituencies.

Many people also argue that territorial constituencies are not as cohesive and stable as they once were, when boundaries remained constant and populations were relatively stable and homogeneous (although there is some debate if constituencies ever actually possessed these characteristics). Today, electoral boundaries might be changed to reflect the growth of populations within various constituencies, Canadians are more urbanized and mobile than they once were, and our economy is different than it was in previous decades.

Diversity of Ideas and Interests

For governments to broadly represent the wishes of the electorate, electoral systems should ideally reflect the diversity of ideas and interests of the citizenry, it is argued. Furthermore, since democracy is achieved through the deliberations of elected representatives, Parliamentary debates and discussions in legislatures would be enriched through the expression of a wider variety of arguments and points of view.

The first-past-the-post system is often criticized because it leads to the under-representation of small, nationally based or interest-based parties in the House of Commons or the legislatures and it may contribute to the decline in voter turnout. Different electoral rules may allow for representation of a broader range of points of view to be expressed through elected representatives.

Women and Minority Representation

The principle of representation can also be useful to examine the capacity of a voting system to broadly represent society in all its complexity and diversity. Regional diversity is one aspect of

The question of representation has been discussed by the courts. The Supreme Court of Canada, in *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, made the following comment on the right to vote: "The purpose of the right to vote enshrined in s.3 of the *Charter* is not equality in voting per se, but the right to effective representation. Ours is a representative democracy. Each citizen is entitled to be represented in government. Representation comprehends the idea of having a voice in the deliberations of government as well as the idea of the right to bring one's grievances and concerns to the attention of one's government representative."

Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.) [1991], 2 S.C.R., p. 158.

And for this voting procedure to provide an acceptable outcome, the territorial distribution of the opinions must not be too even, for thus there is the risk of producing a legislature without opposition, such as in New Brunswick in 1987. But neither must this distribution be too uneven, otherwise one party can win with fewer popular votes than its main opponent, as happened in Quebec in 1944 and 1966 and in Ottawa in 1979. The results of the last two federal elections illustrate the gravity of this problem in Canada. The number of members elected from the four opposition parties was determined much more by their voters' territorial concentration than by their total number. In a country that, for geographic and historical reasons, experiences conflicts between regional interests, the electoral system aggravates these conflicts by encouraging localism, as Alan Cairns previously explained in a famous article in 1968.

J. P. Derriennic (1997), "Un système électoral adapté aux besoins du Canada" Options Politiques (November), on p. 19.

Decades after suffragists had hoped that obtaining the right for women to vote would help to transform politics, it is time to seriously consider how our current political structure is incapable of serving the multiplicity of voices that have arisen in twenty-first century, multi-cultural Canada, voices it was not designed to accommodate in 1867. The sustained absence of women and other minority groups from elected office over centuries demonstrates the degree to which not only the need of these constituencies but the institutions themselves must be scrutinized.

N. Peckford (2001), *"A Mandate of Equality: Women and Electoral Reform: Pursuing a Feminist Policy Agenda in Canada,"* National Association of Women and the Law, Ottawa, p. 14.

diversity the Canadian system of governance recognizes, but perhaps it is not the only type of diversity that ought to be valued. Many people argue that the representation of women, minority groups and Aboriginal people should be enhanced in Parliament and legislatures.

As noted in Chapter II, many people criticize the first-past-the-post voting system for the under-representation of women and minority groups. It would be misguided to attribute the under-representation of these groups solely to the electoral system. The culture of a country, region or political party has as much to do with whether or not women and minority groups remain under-represented as the electoral system does. At the same time, however, it appears that the first-past-the-post voting system provides an additional roadblock to participation in elected office by women and minority groups.

The alternative voting systems described in Chapter III could address the under-representation of women and minority groups. For example, following New Zealand's first election after it introduced Mixed-Member Proportional voting in 1996, 15 Maori representatives were elected to the House, equivalent to their representation in the population. It should be noted that there are six seats reserved for the Maori electorate. The percentage of women elected to the House also increased, from 21 to 29 per cent.

Aboriginal Representation

The issue of representation has unique significance for Aboriginal people in Canada. For many years, Aboriginal people have argued that the current system of government does not reflect an Aboriginal perspective. In 1996, the Royal Commission on Aboriginal Peoples noted that political institutions in this country "lack legitimacy" for Aboriginal people because Aboriginal people were (and are) not involved in their design. The fact that Aboriginal people have been prevented from participating in the electoral process is partly evidenced by the extent to which they are under-represented in the House of Commons.

To address the lack of representation of Aboriginal people in government decision-making processes, the Royal Commission recommended the establishment of an Aboriginal parliament as a preliminary step toward a "House of First Peoples." The commission argued that a third chamber of Parliament would create an opportunity for Aboriginal people to play an important role in government, while recognizing their unique identity. Its purpose

would be to advise the House of Commons and the Senate on issues relevant to Aboriginal people. The new chamber would not be a substitute for self-government, and would follow extensive consultations with Aboriginal people. It is worth noting that the Lortie Commission on Electoral Reform and Party Financing (see Chapter II) also proposed designated seats for Aboriginal people in the House of Commons.

DISCUSSION POINTS

- *Is representation an important electoral value?*
- *Should the governing party be more reflective of the variety of ideas and interests in Canada?*
- *Should women, minorities and Aboriginal people have greater representation in Parliament?*

A key component in the design of federal systems is how people are represented in federal institutions and processes. People can be represented directly in institutions and processed through elected or appointed representatives (as people are represented indirectly in the House of Commons and the Senate), or people can be represented indirectly through their governments, be they federal, provincial, territorial or Aboriginal... What concerns us is how Aboriginal people can participate directly and more fully in the decision-making processes of Canadian institutions of government.

Canada. Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), Volume 2, Chapter 3, Supply and Services Canada, Ottawa, s4.4.

Equality

Equality is a fundamental value of Canadian society as expressed in the *Charter of Rights and Freedoms*, as well as in many international agreements that Canada has signed. In the most basic terms, equality in the electoral system means that every voter must be treated equally or, as is often said, "every vote counts." Equality can also apply to the need for equal representation (discussed in the preceding section).

Under the first-past-the-post voting system, there is a sense that some votes are "wasted," in that the votes of those who cast their ballots for a losing candidate may count for nothing. For example, in the fictional election in Chapter II, the Poplar Party won a majority of the seats with only 40 per cent of the vote – since the votes of 60 per cent of voters do not have any direct political influence, they are said to be "wasted votes." Some observers suggest the phenomenon of wasted votes has contributed to the decision not to vote at all, especially if people believe the party or candidate they support has no chance of being elected. While the decline in voter turnout cannot be solely attributed to limitations in the first-past-the-post voting system, it is safe to say that the way in which we vote does not always fully reflect the value of equality, in the sense that is meant by "every vote counts."

The Alternative Vote system diminishes the problem of wasted votes to a certain extent since, under this system, some voters are able to use their second preference to help determine the winner.

However, people who did not vote for either the winner or the weakest candidate have neither their first nor their second preference counted. Proportional systems (such as Mixed-Member Proportional and Alternative Vote Plus) address the problem of wasted votes more effectively by calculating the share of seats in the government each party is entitled to receive (as long as a party receives a certain percentage of the vote). Even though a voter's choice might not be selected at the constituency level, it might be used to help determine the number of "top-up" seats.

Accountability

MPs [Members of Parliament] now have, in theory, two functions. With very few exceptions, he or she is a party person, supporting a government or working for its defeat. The MP is also the representative of a constituency, pressing local interests on its behalf, and acting as facilitator or ombudsman for all constituents, irrespective of party, who have brushes with the federal bureaucracy.

T. Kent (1999), "How to Renew Canadian Democracy: PR for the Commons, FPTF Elections for the Senate, and Political Financing by Individuals Only," in *Making Every Vote Count*, edited by H. Milner, Broadview Press, Peterborough, p. 52.

Accountability in a democratic electoral system means that voters must be able to express their satisfaction or dissatisfaction toward their elected representatives by returning to office someone they feel has done a good job of representing them or, on the contrary, removing an unsatisfactory incumbent. Accountability also suggests a direct way for citizens to express their needs and wishes. Therefore, our elected officials are accountable in two ways - they are accountable to meet electors' expectations, and they are accountable for responding to specific needs and wishes.

Many people argue that the role of a Member of Parliament or of a Legislative Assembly is to make the government more accessible. In that respect, elected officials act both as representatives of constituents and as an ombudsman who respond to specific complaints. Proponents argue that one of the strengths of the first-past-the-post voting system is that it establishes a clear line of accountability between an elected representative and his or her constituents. As a result, they caution against abandoning the direct link between elected officials and constituents, which has a long-standing tradition in the Canadian political context.

Others suggest the concept of constituency representation and accountability has been somewhat overstated and might not be as appropriate in today's diverse and complex society as it once was. For example, research from the United Kingdom reveals that only one-half of the population in that country can name their Member of Parliament. Other research indicates that only one in ten people has contacted their Member of Parliament in the last five years.

DISCUSSION POINTS

- *What do we expect from our elected representatives?*
- *What are the risks and benefits of promoting the "ombudsman" role of the elected representative?*
- *Is the nature of the link between constituents and elected representatives different today than in the past?*

Many alternatives to the first-past-the-post system retain the idea of the single-member constituency. For example, the Alternative Vote simply ensures that a candidate is elected with 50 per cent of the votes. Mixed-Member Proportional and Alternative Vote Plus also maintain a direct line of accountability, in that single-member districts (similar to the first-past-the-post system) are used in combination with an element of proportional representation.

However, some people have argued that the overall accountability of government is compromised under proportional voting systems because they often result in minority and coalition governments. In addition, coalition-making may sometimes lack transparency. Although single-party majorities are rare in Mixed-Member Proportional voting, there is no evidence to suggest that governments elected under these systems function less effectively than governments elected under majoritarian systems. Just because a majority government is able to make decisions more quickly does not necessarily lead to better decisions than the ones made by coalition governments.

Other Values

The values reviewed in this section are not an exhaustive list of criteria or principles that could be used to evaluate the current electoral system and alternative systems. Rather, one important aspect of the debate on electoral reform is to discover what other values Canadians would like to see reflected in their voting system. This discussion paper is just the beginning of the debate about electoral reform. It is critical that Canadians consider the electoral values that are important to them and discuss what, if any, changes to the electoral system would better reflect their values.

...compared with pure multimember PR [proportional representation] systems, single member districts were found to generate more voter-member contact, but combined districts showed equal or stronger levels of voter-member contact activity as well as far greater knowledge of the candidates. We can conclude that the evidence supports the claims that having some members of parliament elected from single member districts promotes voter-member linkages, but this argument does not preclude the introduction of mixed or combined systems with some multimember districts, as in Germany or New Zealand, which are widely believed to have other virtues for matters like proportionality and social diversity.

P. Norris (2000), "The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences," *Political Studies*, Volume 49, Number 5, p. 897.

The political actors involved in putting together a coalition cabinet will possess varying agendas. Members of the largest party will seek a pre-eminence befitting their numbers, a suitable measure of policy agreement with their new partners and the capacity to govern. Members of other minor parties will seek publicly prominent cabinet positions and possibly some policy commitments from the largest party. None will give a second's thought to the extent to which a coalition government or cabinet overall does or does not match the voting profile of the electorate, a profile, after all, that the parties will want to alter in their favour in successive elections.

P. Aucoin and J. Smith (1997), "Proportional Representation: Misrepresenting Equality," *Policy Options* (November), p. 30.

DISCUSSION POINTS

- *What values do Canadians want to see represented in their voting system?*
- *Does the current voting system adequately reflect these values? If not, does our system of voting need to be changed?*
- *Does one of the alternative systems that we have discussed (Alternative Vote, Mixed-Member Proportional Voting or Alternative Vote Plus) better reflect the values that you would like to see in our voting system?*

V Conclusion: Engaging Citizens in the Electoral Reform Debate

This document began by suggesting that Canadians need to consider whether our democratic systems, including the electoral system, continue to serve contemporary needs and values. A growing "democratic malaise" has begun to characterize the Canadian political landscape. Many citizens are increasingly expressing their concerns with Canada's electoral system by disengaging from participation in traditional political processes. In addition to the debate about electoral reform, questions have surfaced about whether our system of government itself needs reform to better reflect changes in Canadian society.

Elections are the cornerstone of modern democracies. Given that voting is the most direct involvement many Canadians have in our system of government, it is critical that all Canadians are engaged in the debate about whether the current electoral system continues to reflect the realities in this country.

This discussion paper has described several limitations of Canada's first-past-the-post voting system, particularly its lack of ability to adequately reflect the values of fairness, representation and equality. It suggests that a voting system that includes some element of proportional representation might better reflect Canadians' needs and values. For example, New Zealand's Mixed-Member Proportional voting elects approximately one-half of its representatives through proportional voting, while the Alternative Vote Plus model proposed for the United Kingdom would elect 20 to 25 per cent of Members of Parliament through proportional voting. In both models, the voting system is structured to ensure that political parties are entitled to receive a proportionate share of seats in Parliament, and that the political decision-making process represents a diversity of perspectives.

The Law Commission of Canada encourages Canadians to think about whether the current first-past-the-post system adequately reflects their needs and values and whether an alternative system, such as one of the examples described in this paper, might better reflect these choices.

This discussion paper raises several important questions concerning electoral reform in Canada:

Whatever alternatives or modified electoral system may be agreed to in the years ahead, it must be one that is compatible with Canada's larger parliamentary, federal and constitutional systems. On the *governance* side of the reform equation a different electoral method must ensure the continuation of certain fundamental cornerstones of our parliamentary systems. This should hold true even if coalition governments of two or more parties become the governing norm as a consequence of electoral reform. What are Canada's essential constitutional principles? At their most basic level they include cabinet secrecy and solidarity, Commons confidence votes on issues of critical public policy, responsible government and (however shop-worn this concept may have become) individual ministerial responsibility.

J. Courtney (2001), "Reforming Representational Building Blocks: Canada at the Beginning of the Twenty-first Century," in *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, edited by W. Cross, Oxford University Press, p. 18.

- *Why do people feel alienated from their system of government? Is it appropriate to attribute some of this discontent to the electoral system? Will changing the voting system help to address the "democratic malaise" in Canada?*
- *Are we satisfied with the way our elected officials carry out their appointed responsibilities? What aspects of the electoral system could be changed to better reflect the diversity of people and ideas in Canada?*
- *What values do we want to see reflected in our electoral system? Does the current voting system adequately reflect these values? Are there ways to remedy the defects of the first-past-the-post voting system without changing the system? If not, do we need to consider an alternative system that might better reflect these values? What system best reflects the values of fairness, representation, equality and accountability? Are there other values that ought to be considered in the design of our electoral rules?*

A further issue that needs to be explored is how to implement any reforms. Ultimately, the decision of whether to change the voting system should be up to Canadians. If Canadians believe that we should adopt an alternative voting system, how should the process of change unfold? Should politicians take the lead to initiate change? Might there be the need for a more formal process (for example, a referendum)? These questions will become increasingly important as the debate about electoral reform progresses.

The Law Commission of Canada will continue to examine the question of electoral reform. In addition to this discussion paper, the Law Commission has initiated several research projects regarding electoral reform and continues to promote further discussion and debate on democratic governance and electoral reform. All activities related to the Law Commission's project on electoral reform will ultimately inform its final report and its recommendations to Parliament on this important issue.

This discussion paper was developed to raise questions and stimulate debate, but this document is only part of the process of reflecting on our voting system. The Law Commission believes that public engagement on the issue of electoral reform is essential to maintain a healthy democracy. We need your input and feedback on the various issues raised in this paper. We invite you to forward any comments that you might have on the issue of reform of Canada's electoral system to the Law Commission of Canada.

If we are to explore the alternatives to the current FPTP [first-past-the-post] system, as we should, we must do so carefully, soberly, and with a realistic understanding of the limits of electoral engineering. Regional alienation, Quebec souverainisme, discrimination against women and minorities, flawed political parties - these problems cannot be eliminated by a new electoral system. But as we reconsider the institutional arrangements inherited from Britain over 130 years ago, we have to ask whether so many of our citizens should continue to "waste" their votes, and whether the very survival of a major political organization (such as the federal PC [Progressive Conservative] and New Democratic parties) should depend on the caprices of an arbitrary and unpredictable electoral system. We can, and should, do better.

H. MacIvor (1999), "A Brief Introduction to Electoral Reform," in *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, edited by H. Milner, Broadview Press, Peterborough, p. 34.

Appendix A: How Voting Systems Work [1]

The voting system is made up of a series of election rules that determine how votes will be translated into representation. Voting system rules determine if votes are counted in local constituencies or totalled across the country as a whole, what kind of marking must be made on the ballot, and how winners are established.

All voting systems consist of three components: voting formula, district size and ballot structure. Voting formula refers to how votes are added up to determine winners. With a plurality formula, the candidate with the most votes wins, regardless of the proportion of the overall vote he or she has. With just two candidates, a majority is needed, but with three or four a candidate could win with just 34 or even 26 per cent of the vote. A majority formula seeks to correct this by insisting that a candidate obtain 50 per cent +1 vote to be elected. Proportional representation formulae broadly convert votes into seats so that the proportion of seats awarded roughly mirrors the proportion of votes cast. Each formula is applied to votes within a geographical area or district, which can vary in size from a single-member constituency to multi-member constituencies. Ballot structure refers to the manner in which voters mark their preferences on the ballot. A ballot may involve one choice for an individual candidate and/or party – usually marked by a cross or other mark – or a number of choices of equal voting weight in multi-member contests. It can also allow voters to order-rank candidates by number – 1, 2, 3, etc. – from their most- to least-preferred.

There are many types of electoral systems. For the purpose of this discussion paper, electoral systems are described as one of three broad types: plurality, majority and proportionality. The plurality system is a "winner take all" approach that can be combined with either single-member or multi-member constituencies, as mentioned above – both are plurality systems. Single-member plurality is also known as first-past-the-post and is the current system used for most elections in Canada. Multi-member plurality, usually referred to as bloc or "at large" voting, remains in use in only a few North American municipalities. In contrast to plurality systems, a majority system requires at least 50 per cent of the votes

[1] This description of how voting systems work is adapted from D. Pilon (2002), *Renewing Canadian Democracy: Citizen Engagement in Voting System Reform*, Phase One: Lessons from Around the World, Law Commission of Canada, Ottawa.

for a candidate or party to win an election. Majority systems can be organized like the French double ballot, where votes are cast in two rounds (one to narrow the field, and the second to elect someone), or by using a transferable ballot, on which voters number their choices (the lowest vote-getters are eliminated and their ballots are redistributed until someone has achieved a majority). The latter system, also known as the Alternative Vote, is used for lower house elections in Australia. Finally, proportional voting systems come in all kinds of combinations, based primarily on single- or multi-member ridings, with either transferable or non-transferable balloting.

It is worth taking a closer look at the three most basic forms of proportional representation: party list, Single Transferable Vote (STV), and Mixed-Member Proportional Voting (MMP). Party list has multi-member ridings, nominal voting (voters choose a list in toto, although sometimes they can alter the order of candidates on the list), and a proportional formula (there are different formulae to adjust the level of proportionality). Party list is used in many European countries, particularly in Scandinavia. STV also uses multi-member ridings and a proportional formula, but utilizes transferable balloting to determine which individual candidates will be elected. STV has been used in Ireland, for the upper house elections in Australia, and for some provincial and municipal contests in Manitoba and Alberta from about 1920 to 1960. MMP combines the single-member plurality system with "top-ups" from party lists to create an overall proportional result. Some call MMP a "mixed" electoral system rather than a proportional one, but since the results are usually proportional, it makes sense to consider MMP a form of proportional representation. It is used in Germany and New Zealand.

Another category of voting systems does not fall neatly into any of the above categories: semi-proportional systems. Semi-proportional systems get their name because they usually assure a degree of minority representation, but they fall well short of proportional representation. They have recently become popular with electoral engineers in Japan, Russia and Mexico.

Appendix B: The Independent Commission on the Voting System (the Jenkins Commission)

Prior to the 1997 British election, the Labour and Liberal Democratic parties agreed to set up a commission to examine the first-past-the-post system. The five-member Independent Commission on the Voting System (the Jenkins Commission) was established in December 1997. Its mandate was to propose an alternative to the current electoral model used in the United Kingdom. The new model was to be put to the people in a referendum, along with the existing model. The Commission's terms of reference were to strive to achieve:

- broad proportionality;
- "the need for stable government";
- greater voter choice; and
- maintaining a link between representatives and voters.

The commission was also guided by the following principles:

- Fairness: "the wishes of the electorate should be represented as effectively as possible."
- Major parties should not have their power unduly circumscribed.
- Members of Parliament (MPs) serve an important function in representing their constituents and they serve as a pool from which to select ministers, yet they are seen as relatively weak in the policy-making process.

After considering different models, the Jenkins Commission decided that a modified system of the Alternative Vote (the model used in the Australian House of Representatives) best met the needs of British society. However, although Alternative Vote had the advantage that it promoted greater voter choice, it was inadequate on its own since it did not ensure broad proportionality. Thus the Commission proposed "Alternative Vote Plus." Under this model:

- the majority of representatives would be elected in constituencies using the Alternative Vote; and
- the remainder would be elected to serve a corrective, "top-up" function. These MPs would be voted for in a second vote using an open list. The second vote could support an individual candidate or a party list.

To maintain the primacy of constituent-representative relations, the number of corrective or "top-up" MPs was kept to a minimum. The Alternative Vote Plus model is a moderate departure from the traditional first-past-the-post voting system, but corrected the major weakness of lack of broad proportionality. The British government has yet to hold a referendum on the matter. However, the new legislative chambers of Scotland and Wales use proportional models.

Selected References

D. Amy (2000). *Behind the Ballot Box: A Citizen's Guide to Voting Systems.* Westport: Praeger.

J. Arscott (1995). "A Job Well Begun... Representation, Electoral Reform, and Women." In *Gender and Politics in Contemporary Canada*, edited by Francois-Pierre Gingras. Toronto, Ontario: Oxford University Press, pp. 56-84.

T. Arseneau (1997). "The Representation of Women and Aboriginal Peoples Under PR: Lessons from New Zealand." *Policy Options* (November).

P. Aucoin and J. Smith (1997). "Proportional Representation: Misrepresenting Equality." *Policy Options* (November).

A. Bilodeau (1999). "L'impact mécanique du vote alternatif au Canada : une simulation des élections de 1997." *Revue canadienne de science politique* XXXII: 4.

A. Blais (1999). "Criteria for Assessing Electoral Systems." *Electoral Insight,* Volume 1, Number 1 (June).

D.E. Blake (2001). "Electoral Democracy in the Provinces." *Choices*, Volume 7, Number 2 (March).

A. C. Cairns (1968). "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965." *Canadian Journal of Political Science,* Volume 1, pp. 55-80.

J. Courtney (2001). "Reforming Representational Building Blocks: Canada at the Beginning of the Twenty-first Century." In *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada,* W. Cross (ed.). Oxford University Press.

J.A. Cousins (2000). "Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper." Charlottetown, Prince Edward Island: The Institute of Island Studies (www.islandstudies.com).

J. P. Derriennic (1997). "Un système électoral adapté aux besoins du Canada." *Options Politiques* (novembre).

T. Flanagan (2001). "The Alternative Vote." *Policy Options*, Volume 22, Number 66 (July/August).

O. Gay (1998). *Voting Systems: The Jenkins Report.* Home Affairs Section, House of Commons Library. Research Paper 98/112 (10 December).

P. Howe and D. Northrup (2000). "Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians." *Policy Matters*, Volume 1, Number 5 (July).

R.J. Jackson and D. Jackson (1990). *Politics In Canada*, Second Edition. Scarborough, Ontario: Prentice-Hall Canada Limited.

V. Lemieux (1997). "Le vote unique transférable." *Options Politiques* (novembre).

A. Lijphart (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990.* New York: Oxford University Press.

H. MacIvor (1999). "A Brief Introduction to Electoral Reform." In *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (ed.). Peterborough: Broadview Press.

L. Massicotte (2001). "Changing the Canadian Electoral System." *Choices*, Volume 7, Number 1 (February).

H. Milner (1999). "The Case for Proportional Representation in Canada." In *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (ed.). Peterborough: Broadview Press.

P. Norris (2001). "The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences." *Political Studies.* Volume 49, Number 5, pp. 877-900.

N. Peckford (2001). *A Mandate of Equality, Women and Electoral Reform: Pursuing a Feminist Policy Agenda in Canada.* Ottawa: National Association of Women and the Law (December).

D. Pilon (2002). *Renewing Canadian Democracy: Citizen Engagement in Voting System Reform,* Phase One: Lessons from Around the World. Ottawa: Law Commission of Canada.

J. Rebick (2001). "PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit," *Policy Options.* Volume 22, Number 6 (July-August).

Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (The Lortie Commission) [1991]. *Reforming Electoral Democracy: Final Report.* Toronto: Dundurn Press.

F.L. Seidle (Forthcoming) Electoral System Reform in Canada: Objectives, Advocacy and Implications for Governance. (August 2002). Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc. Prepared for the Law Commission of Canada.

J. Smith (1999). "Democracy and the Canadian House of Commons at the Millennium." *Canadian Public Administration,* Volume 42, Number 4 (Winter), pp. 398-421.

D. Studlar (1999). "Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should." In *Making Every Vote Count,* H. Milner (ed). Peterborough: Broadview Press.

B. Schwartz (2001). "Proportional Representation for Canada?" *Manitoba Law Journal,* Volume 28, Number 2 (Special Edition, *Underneath the Golden Boy: A Review of Recent Manitoba Laws and How They Came to Be.)*

Le renouvellement de la démocratie : Les enjeux de la réforme électorale au Canada

Document de discussion

COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA

Le renouvellement de la démocratie : Les enjeux de la réforme électorale au Canada

Document de discussion

COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA

Commission du droit du Canada
www.cdc.gc.ca

Numéro de catalogue : JL2-20/2002
ISBN : 0-662-66769-7

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2002

Canada

Préface

Le Canada s'enorgueillit d'être une démocratie dynamique et en santé. Mais nous ne pouvons pas nous reposer sur nos lauriers : la démocratie demande une attention constante. Au gré des changements dans la société, les Canadiennes et les Canadiens doivent s'interroger sur la qualité de leurs institutions démocratiques et se demander si elles continuent à servir leurs besoins et leurs valeurs modernes.

Le degré et la qualité de la participation des citoyennes et des citoyens aux processus démocratiques constituent une mesure importante de l'efficacité de la gouvernance. Face à une participation électorale décroissante, plusieurs commentateurs ont remarqué un désengagement général de la participation aux institutions politiques traditionnelles, tout comme l'appartenance aux partis politiques. Ces tendances ont amené certains Canadiens et Canadiennes à poser des questions au sujet du système électoral lui-même. Est-ce que l'exercice du droit de vote a la même importance pour les Canadiennes et les Canadiens que dans le passé? Notre système électoral continue-t-il de répondre à nos besoins et à nos valeurs, et peut-on remédier au malaise démocratique en changeant nos approches traditionnelles?

La Commission du droit du Canada est un organisme fédéral indépendant, dont le mandat est d'étudier systématiquement le droit et les institutions juridiques et de proposer des changements. Le présent document de discussion sur la réforme électorale fait partie d'un projet de réforme des institutions démocratiques, dans le cadre du programme plus large de la Commission du droit visant à examiner les rapports de gouvernance.

Ce document de discussion a été préparé pour la Commission du droit du Canada par Steven Bittle. La Commission apprécie grandement le travail qu'il a accompli.

Le présent document de discussion vise à engager les Canadiennes et les Canadiens dans le débat au sujet de réformes possibles de leurs institutions démocratiques, en mettant particulièrement l'accent sur le système électoral. Il pose les questions suivantes : le système électoral du Canada répond-il toujours aux aspirations démocratiques des Canadiens? Dans la négative, les Canadiens devraient-ils envisager d'adopter un autre système? La Commission du droit invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes à participer au débat en faisant connaître leurs commentaires par écrit, par courriel ou en appelant la Commission :

Par courrier :	Commission du droit du Canada 473, rue Albert, bureau 1100 Ottawa (Ontario) Canada K1A 0H8
Par téléphone :	(613) 946-8980
Par télécopieur :	(613) 946-8988
Par courriel :	reforme-electorale@cdc.gc.ca

Table des matières

Préface iii

Résumé 1

I Introduction 5

II Démocratie canadienne et réforme électorale 11
Le malaise démocratique 11
Suggestions antérieures de réforme 12
Forces et limites du système uninominal majoritaire à un tour 15

III Exercice du droit de vote et participation démocratique 21
Voter en dehors des élections municipales, provinciales et fédérales 22
Systèmes électoraux d'autres pays 24

IV Valeurs démocratiques et systèmes électoraux 31
Valeurs et systèmes électoraux 31
Équité 34
Représentation 35
Égalité 38
Responsabilité 39

V Conclusion : engager les citoyennes et les citoyens dans le débat sur une réforme électorale 43

Annexe A – Comment fonctionnent les systèmes électoraux .. 47

Annexe B – The Independent Commission on the Voting System (la Commission Jenkins) 51

Bibliographie choisie 53

Résumé

On a de plus en plus le sentiment qu'un « malaise démocratique » a commencé à caractériser le paysage politique au Canada et dans d'autres parties du monde. Alors que des personnes continuent à travailler à l'amélioration des services et des institutions gouvernementales existantes, d'autres, en nombre croissant, ont choisi de cesser de participer aux processus politiques traditionnels, y compris le système électoral.

Que ce soit par des sondages d'opinion qui font état d'un mécontentement à l'égard de diverses institutions gouvernementales ou par des manifestations contre des décisions politiques du gouvernement, il y a de plus en plus d'indications que bon nombre de Canadiennes et de Canadiens sont désenchantés des processus politiques traditionnels. Nombre d'entre eux disent avoir perdu confiance en leurs institutions démocratiques et ne croient pas que leurs gouvernements reflètent adéquatement leurs aspirations démocratiques.

Les citoyennes et les citoyens demandent à faire entendre davantage leur voix dans les processus décisionnels gouvernementaux. Nombre de citoyens pensent qu'il est temps d'envisager de réformer nos institutions démocratiques.

Sur cette toile de fond, la Commission du droit du Canada a entrepris d'examiner une réforme du système électoral du Canada. Les élections représentent la pierre angulaire des démocraties modernes. Voter lors d'une élection est la participation la plus directe que bien des Canadiennes et des Canadiens auront dans le processus politique. Les enjeux sont manifestement très élevés. Le processus électoral détermine qui forme le gouvernement et, en retour, les politiques qui s'ensuivront.

De nombreuses personnes croient que notre système électoral est problématique, parce qu'un parti peut gagner la majorité des sièges du Parlement ou des législatures avec seulement une minorité des suffrages exprimés. On a également exprimé l'idée que le système actuel était structuré d'une manière qui ne représente pas le large éventail des perspectives qui caractérisent notre pays et qui sous-représente les femmes, les groupes minoritaires et les Autochtones. Le déclin de la participation électorale est encore une autre raison qui est souvent avancée pour réexaminer notre système électoral.

Étant donné que les élections représentent un événement démocratique très important, il n'est guère surprenant que l'on se soit demandé si le système actuel convenait bien au paysage politique canadien. La Commission du droit estime qu'il est

important que toutes les Canadiennes et tous les Canadiens prennent part au débat concernant la réforme électorale. Après tout, une discussion ouverte d'une telle composante de la vie politique canadienne est, en elle-même, un moyen de maintenir la démocratie en santé.

Le présent document de discussion est destiné à susciter un débat au sujet du système électoral du Canada. Le système électoral actuel est-il adéquat ou nécessite-t-il des changements? Le document commence par un court examen historique du mécontentement exprimé envers le système électoral du Canada, suivi d'un aperçu des forces et des limites du système électoral actuel du Canada. Le document de discussion examine ensuite divers moyens que nous utilisons pour voter ainsi que divers systèmes électoraux utilisés dans d'autres pays. Pourquoi avons-nous différents systèmes électoraux pour différentes circonstances? L'examen d'autres systèmes électoraux utilisés ailleurs dans le monde peut-il nous aider? Pour finir, le document examine quatre valeurs communément associées aux systèmes électoraux. Il pose la question de savoir si le système électoral actuel du Canada traduit de façon fidèle ces valeurs ou si d'autres systèmes pourraient mieux traduire les valeurs canadiennes. La conclusion soulève plusieurs questions concernant une réforme électorale dans le contexte canadien.

Démocratie canadienne et réforme électorale

La Commission du droit reconnaît que répondre aux préoccupations concernant nos processus et nos institutions démocratiques va plus loin que simplement changer notre façon de voter. Changer la façon dont nous élisons nos représentants modifiera simplement la façon dont les représentants élus arrivent à la porte du Parlement ou d'une législature, sans modifier nécessairement la culture de nos gouvernements et de leurs institutions, dont les partis politiques. Le présent document de discussion est centré sur la réforme du système électoral canadien comme moyen de présenter le débat aux Canadiennes et aux Canadiens. Il reconnaît, sans les souligner, d'autres questions comme le mode de financement des partis politiques, l'effet de la discipline de parti, le rôle joué par les caucus des partis, le rôle des groupes de pression ou d'intérêt pour influencer les politiques du gouvernement ou la façon dont se déroulent les campagnes électorales, même si ces questions soulèvent également des questions importantes à propos d'une gouvernance démocratique.

Le présent document traite de suggestions antérieures concernant une réforme électorale et trace à grands traits les forces et les

limites de notre mode de scrutin actuel. Pour bien des gens, le système actuel s'est révélé efficace afin d'établir établir une ligne de responsabilité claire entre un représentant élu et ses électrices et ses électeurs. Cependant, d'autres croient que le système électoral actuel du Canada est injuste, parce qu'il contribue à produire des résultats disproportionnés – essentiellement, un parti peut obtenir la majorité des sièges au Parlement ou dans des législatures avec seulement la minorité des suffrages exprimés. En même temps, les femmes, les groupes minoritaires et les Autochtones sont sous-représentés dans le système actuel. Finalement, des critiques estiment que le système électoral actuel ne traite pas tous les votes sur le même pied, car les électrices et les électeurs qui ne votent pas pour la personne qui reçoit le vote majoritaire ont essentiellement « gaspillé » leur vote.

Exercice du droit de vote et participation démocratique

Déposer un bulletin de vote lors d'une élection provinciale ou fédérale ne représente pas la seule fois dans notre vie où nous sommes appelés à voter. En tant que citoyens ou membres d'une collectivité, nous pouvons avoir à voter pour élire le président d'une association bénévole ou d'un groupe d'intervention. Comme membres d'un parti politique, nous pouvons devoir voter pour choisir un chef de parti. En tant qu'actionnaires dans une société, nous devons élire les membres du conseil d'administration. Dans tous ces cas, il nous faut élire des représentants qui prendront des décisions en notre nom. Bien souvent, nous votons en utilisant une méthode différente de celle du système électoral que nous avons l'habitude d'utiliser lors des élections provinciales et fédérales. Par exemple, certaines méthodes exigent que le candidat obtienne la majorité des voix (plus de 50 p. 100). Pourquoi utilisons-nous différents systèmes électoraux dans différentes circonstances?

Nous examinerons trois modes de scrutin utilisés ou envisagés par d'autres pays, comme base de comparaison avec le système électoral canadien. Le vote préférentiel est utilisé pour divers niveaux d'élection en Australie, un système électoral par représentation proportionnelle mixte est utilisé en Allemagne et a été récemment mis en place en Nouvelle-Zélande et l'utilisation d'un vote préférentiel majoré a été récemment proposée au Royaume-Uni. Ce ne sont pas les seules solutions de rechange au système électoral canadien, mais des exemples d'options que les Canadiennes et les Canadiens peuvent vouloir examiner. Pourquoi d'autres pays élisent-ils leurs représentants selon un mode différent? Que peut-on retenir de ces autres systèmes électoraux?

Valeurs démocratiques et systèmes électoraux

Décider d'un système électoral nécessite de choisir entre des valeurs concurrentielles. Le présent document de discussion examine quatre valeurs qui ont servi à évaluer les systèmes électoraux dans les démocraties modernes : équité, représentation, égalité et responsabilité. Pour l'équité, il s'agit de savoir si le système électoral comporte des partialités inhérentes ou systémiques. La représentation est la capacité du système à bien traduire la diversité des idées, des intérêts et des perspectives qui caractérisent une société et enrichissent donc les débats au Parlement et dans les législatures. Il est aussi question de la représentation des femmes, des groupes minoritaires et des Autochtones. L'égalité fait référence à la notion commune voulant que « chaque vote compte », par opposition au phénomène des « votes gaspillés ». La responsabilité renvoie à la capacité des électrices et des électeurs à identifier clairement les décideurs d'un gouvernement et, si nécessaire, à les tenir responsables de leur performance. Le système électoral actuel traduit-il fidèlement les valeurs que les Canadiennes et les Canadiens aimeraient voir représentées dans leur système électoral? Sinon, existe-t-il un autre système qui peut mieux refléter ces préférences?

Un système électoral qui intègre une certaine forme de représentation proportionnelle pourrait répondre à plusieurs des préoccupations exprimées au sujet du système électoral actuel du Canada. Par exemple, un système plus proportionnel peut contribuer à donner des résultats qui traduisent mieux la part d'appui qu'un parti reçoit, tout en favorisant une meilleure représentation des femmes, des groupes minoritaires et des Autochtones. Un système proportionnel peut aussi contribuer à réduire le phénomène des « votes gaspillés ».

Le présent document de discussion n'est que le début d'un débat au sujet d'une réforme du système électoral du Canada. Il est essentiel que les Canadiennes et les Canadiens participent à une discussion au sujet de leur système électoral et de solutions de rechange, pour que leurs besoins et leurs valeurs y soient pris en compte et pour maintenir une démocratie en santé.

1 Introduction

Ces dernières années, certaines personnes ont exprimé l'idée que le paysage politique canadien commençait à se teindre d'un « malaise démocratique ». Même si l'on ne connaît pas parfaitement les causes de cette insatisfaction, il semble que bon nombre de citoyennes et de citoyens ne participent pas au processus démocratique dans la même mesure que par le passé et ont perdu confiance en leurs institutions démocratiques.

Plusieurs Canadiennes et Canadiens ont cessé de participer au système politique traditionnel, en choisissant plutôt de s'exprimer à l'extérieur de ce processus. D'une part, plusieurs personnes participent à des groupes communautaires ou d'intérêt pour s'exprimer politiquement. D'autre part, de plus en plus de personnes choisissent de participer à des activités qui traitent des préoccupations associées aux importantes sociétés multinationales et à diverses questions internationales relatives à la démocratie. Les récentes manifestations à Québec lors du Sommet des Amériques constituent un exemple de cette tendance.

Les Canadiens ne sont pas les seuls à manifester un désenchantement à l'égard des processus traditionnels démocratiques. Les gouvernements de la plupart des pays occidentaux font face à des enjeux semblables. Que la préoccupation concernant nos institutions démocratiques soit une question aussi (ou moins) importante que dans d'autres pays, la question suivante demeure : que faudrait-il faire pour répondre à cette insatisfaction grandissante?

Le mécontentement des Canadiennes et des Canadiens a eu pour résultat des demandes en vue de réformer divers aspects de notre système de gouvernance. Les citoyens demandent à se faire entendre davantage dans les processus décisionnels qui les touchent directement, que ce soit dans les domaines de la justice, des soins de santé, de l'éducation ou de l'emploi. En même temps, de récents sondages d'opinion donnent à penser que de nombreux Canadiens croient les gouvernements incapables d'assumer les responsabilités qui leur ont été déléguées. Par exemple, un sondage d'opinion effectué dans les années 90 montre que 60 p. 100 des Canadiennes et des Canadiens avaient peu ou aucunement confiance en leurs gouvernements. Un sondage plus récent montre qu'environ 70 p. 100 des Canadiens pensent que les systèmes politiques fédéral et

Le Canada, comme d'autres démocraties occidentales, montre des signes de déclin de la confiance publique dans les institutions et les processus politiques du gouvernement. La méfiance à l'égard de la classe politique et le cynisme au sujet du processus d'un gouvernement représentatif vont croissant. La participation aux élections est en déclin. De plus en plus de citoyens s'éloignent des partis politiques traditionnels pour se tourner vers des partis de protestation, des groupes de pression, les tribunaux et la désobéissance civile pour atteindre leurs buts ou nuire à l'atteinte de ceux auxquels ils s'opposent.

D. E. Blake, « Electoral Democracy in the Provinces », dans Choix, vol. 7, nº 2, mars 2001, p. 3.

Un sondage de 1997 du CRIC (Centre de recherche et d'information sur le Canada) auprès de Canadiennes et de Canadiens âgés de 18 à 34 ans a montré que les personnes interrogées avaient moins confiance envers leurs dirigeants politiques qu'envers n'importe lequel des huit autres groupes pour lesquels on leur a posé la question (dont des groupes environnementaux, des groupes de femmes, le système d'enseignement, les chefs d'entreprise, les médias, les syndicats et les chefs religieux). Près des deux tiers des personnes interrogées ont déclaré « ne pas avoir une grande confiance » ou « ne pas avoir confiance du tout » envers les dirigeants politiques.

Centre de recherche et d'information sur le Canada (2001) *La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise?*, Montréal, Québec, Centre de recherche et d'information sur le Canada, *www.cucweb.ca*, octobre 2001, p. 16.

provinciaux sont très corrompus ou le sont dans une certaine mesure. Même si ces perceptions ne reflètent pas nécessairement la réalité, elles semblent indiquer que de nombreux citoyens et citoyennes n'ont pas confiance en leurs représentants élus.

Diverses suggestions ont été avancées pour faire face à ce manque croissant de confiance, dont des propositions pour rendre plus ouverts et plus responsables les processus décisionnels des gouvernements, des réformes dans le fonctionnement des partis politiques (par exemple, par l'examen du financement des partis et un assouplissement de la discipline des partis, pour que les élus puissent agir de façon plus autonome) et un réexamen du mode d'élection des représentants politiques. Certains font valoir que ces réformes sont nécessaires pour que le gouvernement devienne plus transparent et responsable, et pour réaliser les aspirations démocratiques légitimes.

Dans le cadre de son étude des rapports de gouvernance, la Commission du droit a entrepris d'examiner le système électoral du Canada. Elle reconnaît le système électoral comme l'un des aspects les plus importants du débat concernant le « malaise démocratique » au Canada. Le présent document de discussion sur la réforme électorale a pour but de faire participer les Canadiennes et les Canadiens à l'examen des forces et des limites du système électoral actuel. En particulier, nous nous intéressons à savoir si notre système actuel reflète les valeurs canadiennes modernes. Le système électoral facilite-t-il la participation publique aux processus démocratiques ou la contrecarre-t-il? Qu'attendent les citoyennes et les citoyens d'un système électoral? Modifier le système réduira-t-il le malaise public croissant en améliorant nos pratiques démocratiques?

Les élections représentent la pierre angulaire des démocraties modernes. Voter lors d'une élection est la participation la plus directe que bien des Canadiennes et des Canadiens ont dans le processus politique. La personne élue sera leur représentant à une législature provinciale ou au Parlement fédéral. Le parti auquel appartient la personne élue peut être aussi responsable du fonctionnement quotidien d'une province ou du pays, si le parti a suffisamment de candidats élus pour former le gouvernement. Les enjeux sont manifestement très élevés. Le processus des élections détermine qui formera le gouvernement et les politiques qui s'ensuivront.

Au Canada, on fait référence au système d'élection des gouvernements fédéral et provinciaux comme un système uninominal à scrutin majoritaire ou un système uninominal

majoritaire à un tour (voir à l'annexe A une description détaillée de ce système comparativement à d'autres systèmes). Au niveau fédéral, le Canada compte 301 circonscriptions électorales. Un député est élu pour chaque circonscription. Le jour des élections, les électrices et les électeurs reçoivent un bulletin de vote portant le nom et l'appartenance politique des divers candidats. On demande aux électrices et aux électeurs de mettre une croix ou une autre marque à côté du nom du candidat préféré (un seul membre). Le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de votes est déclaré vainqueur. Si plus de deux candidats se présentent dans une circonscription – situation fréquente au Canada – un candidat peut être élu dans une circonscription avec moins de la majorité des votes (moins de 50 p. 100 des voix).

Étant donné que les élections représentent un événement démocratique d'une grande importance, il n'est guère surprenant que l'on se soit demandé si le système actuel convenait bien au paysage politique canadien. De nombreuses personnes prétendent que l'actuel système électoral est injuste, parce qu'un parti ayant récolté moins de 50 p. 100 des votes peut gagner la majorité des sièges du Parlement. On a également avancé que le système canadien avait pour résultat une sous-représentation des femmes, des minorités visibles et des Autochtones ainsi que de certaines régions du pays. Le déclin de la participation électorale est une autre raison justifiant un réexamen de notre système électoral – l'argument étant que, avec le système électoral actuel, les gens ne votent pas, parce qu'ils pensent que leur vote ne compte pas. La participation électorale aux élections fédérales de 2000 était de 61,2 p. 100, la plus basse jamais enregistrée lors d'élections générales au Canada. Le **tableau 1** illustre la participation électorale moyenne (pourcentage moyen) aux élections fédérales au cours des cinq dernières décennies.

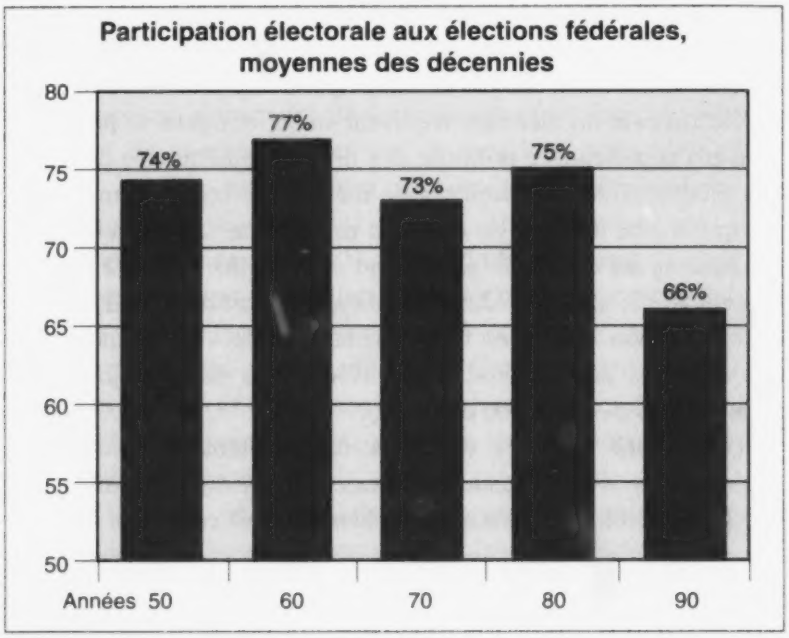
En soulignant le besoin de changement, de nombreuses personnes ont mentionné que le Canada était l'une des dernières démocraties occidentales qui dépend du système uninominal majoritaire à un tour. Bon nombre de démocraties occidentales ont adopté des systèmes électoraux visant une représentation proportionnelle, qui offre aux électrices et aux électeurs plus de choix concernant leurs représentants au gouvernement.

Bien des critiques du système uninominal majoritaire à un tour recommandent un mode électoral plus proportionnel. Une représentation proportionnelle tente de s'assurer que le nombre de sièges détenus par un parti politique au sein du gouvernement est

Les électeurs canadiens ont de plus en plus le sentiment d'être tenus à l'écart du pouvoir. Ils sont davantage portés à penser que les citoyens n'ont rien à dire au sujet de ce que fait le gouvernement, à exprimer leur désapprobation au sujet des résultats habituellement obtenus par le système uninominal à un tour et à appuyer l'idée du vote libre de députés. En même temps, ils sont moins portés à croire que les questions importantes sont trop compliquées pour la plupart des électeurs : les Canadiens veulent que leurs points de vue aient une influence sur le gouvernement. Tous ces changements soulignent un désenchantement croissant à l'égard du système politique, perçu comme relativement insensible aux préférences des électeurs.

P. Howe et D. Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », Enjeux publics, vol. 1, nº 5, juillet 2000, p. 27.

Tableau 1



Nota. Ce tableau est une adaptation d'une figure parue dans Centre de recherche et d'information sur le Canada. La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise?, Montréal, Québec, Centre de recherche et d'information sur le Canada, www.cucweb.ca, octobre 2001, p. 4. Les données de ce graphique sont tirées d'Élections Canada. Le Centre de recherche et d'information sur le Canada note que les années se terminant par un zéro ont été intégrées à la décennie précédente (par exemple, 2000 fait partie de la décennie 1990). Le chiffre correspondant à 1993 a été rajusté.

proportionnel au nombre de votes qu'il obtient à une élection. Par exemple, si un parti reçoit 40 p. 100 des votes, il devrait recevoir 40 p. 100 des sièges au gouvernement. Les promoteurs font valoir que la représentation proportionnelle encourage une participation électorale plus élevée, une meilleure représentation des femmes et des groupes minoritaires et des gouvernements plus ouverts.

La représentation proportionnelle n'est pas la seule solution de remplacement au système uninominal majoritaire à un tour. Les autres solutions incluent des systèmes de type majoritaire, qui s'assurent que les candidats doivent obtenir plus de 50 p. 100 des voix pour être élus. Les personnes qui ne sont pas bien au fait des autres systèmes électoraux sont invitées à consulter l'annexe A pour y trouver davantage de renseignements.

Le présent document de discussion a pour but de donner un aperçu des questions rattachées à une réforme électorale et de leur pertinence pour les Canadiennes et les Canadiens. On observe des signes d'une intensification du débat au sujet de la réforme électorale. Il est important pour toutes les Canadiennes et tous les Canadiens de participer à ce débat. Après tout, discuter de cette importante composante de la vie politique canadienne est en soi un moyen de maintenir une démocratie en santé.

Même si le document de discussion est centré sur un aspect particulier du système électoral – l'exercice du droit de vote – on reconnaît que changer notre façon d'élire la classe politique ne répondra pas à toutes les préoccupations concernant l'actuel système de gouvernance. Favoriser le débat au sujet du système électoral n'est qu'un volet de l'équation. Il faut aussi examiner d'autres aspects du processus politique, dont la discipline de parti, le financement des partis et le rôle des groupes d'intérêt.

Ce document de discussion est divisé en cinq chapitres, dont la présente introduction. Le chapitre suivant porte sur certaines raisons du mécontentement exprimé à propos du système électoral du Canada, des tentatives antérieures de réforme électorale et les forces et les limites du système électoral du Canada. Le troisième chapitre passe en revue différents modes électoraux dans d'autres domaines de notre vie et d'autres systèmes électoraux ailleurs dans le monde. Le quatrième chapitre étudie les valeurs rattachées aux systèmes électoraux et traite de la façon dont différents systèmes reflètent différentes valeurs. Le dernier chapitre se termine en soulevant plusieurs questions concernant une réforme électorale dans le contexte canadien.

La Commission du droit espère que le présent document de discussion encouragera les Canadiennes et les Canadiens à parler de leurs aspirations relativement à la démocratie et à leur système électoral. Nous vous invitons à donner votre opinion et à échanger sur la question.

L'actuel système électoral du Canada et la structure du gouvernement fédéral contreviennent au principe démocratique fondamental « une personne, une voix » de la représentation par la population et d'élections libres et justes... De nombreux changements sont nécessaires pour avoir un système électoral et un gouvernement qui respectent les droits des électeurs de voir leur voix comptée équitablement et d'avoir un gouvernement représentatif, élu et honnête... Parmi les aspects non démocratiques de l'actuel système électoral et de la structure du gouvernement fédéral, on trouve un parti politique qui forme habituellement un gouvernement majoritaire apres avoir obtenu l'appui que d'une minorité d'électeurs, le Sénat qui est nommé et non élu et des partis politiques et des gouvernements qui peuvent faire des déclarations frauduleuses et trompeuses, sans devoir en rendre compte.

Démocratie en surveillance, *Democracy Watch Launches Voter Rights Campaign, Calling for Representative, Elected and Honest Government*, (Communiqué, mardi 27 novembre 2001 : www.dwatch.ca/camp/RelsNov2701.html).

II Démocratie canadienne et réforme électorale

Le malaise démocratique

Il semble que les Canadiennes et les Canadiens participent de moins en moins aux processus démocratiques traditionnels et deviennent plus sceptiques au sujet de la capacité des gouvernements à tenir compte de leurs besoins et de leurs valeurs. Les sondages d'opinion mentionnant le manque de confiance des Canadiennes et des Canadiens dans leurs gouvernements et des niveaux plus bas de participation électorale représentent des signes du mécontentement des Canadiens à l'égard du système de gouvernance et de leur désenchantement au sujet de leur capacité à apporter des changements importants.

Les causes de ce malaise démocratique sont diverses et complexes. Certains croient que le système politique ne reflète plus la diversité de la société canadienne. D'autres estiment que la perception des citoyennes et des citoyens d'être tenus à l'écart est liée à l'apparition de « l'économie mondiale », qui a miné le rôle des gouvernements nationaux. L'effet des technologies représente un autre facteur cité pour expliquer le changement dans la manière dont les Canadiens se situent par rapport aux autres et à leur gouvernement. Quelles que soient les causes, il semble que les attitudes du public envers le gouvernement et ses institutions ont changé, ce qui soulève d'importantes questions au sujet du mode de fonctionnement de la démocratie au Canada.

Est-il réaliste d'attendre de nos systèmes de gouvernance qu'ils restent inchangés dans un contexte de changement? Sans aucun doute, la société canadienne a beaucoup changé depuis l'établissement de plusieurs de ses processus et institutions démocratiques. Certaines personnes croient que bon nombre de nos processus et institutions démocratiques n'ont pas réussi à suivre ces changements, creusant ainsi un écart entre les réalités vécues par les Canadiennes et les Canadiens et la façon dont fonctionnent les gouvernements. Selon les citoyens canadiens, notre système démocratique doit refléter une société canadienne moderne dans toute sa diversité.

Cette perception a contribué à stimuler l'intérêt pour une réforme électorale. En plus des préoccupations au sujet du mode de financement des partis politiques et de la discipline de parti, les Canadiennes et les Canadiens ont exprimé des préoccupations au

De plus en plus de gens au pays ont le sentiment de ne pas être représentés par le système politique en place. Ce déficit démocratique se traduit par une participation électorale qui diminue à chaque élection. Notre participation électorale est maintenant proche de celle des États-Unis. Le déficit démocratique se traduit aussi par le nombre décroissant de personnes qui s'identifient à un parti politique et dans les sondages qui placent la gent politique et les journalistes près de la base du graphique de la considération professionnelle. Et finalement, il se traduit par le nombre croissant de jeunes qui manifestent dans les rues, parce qu'ils ne voient pas d'autres moyens d'influencer le gouvernement.

J. Rebick, « PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit », dans Policy Options, vol. 22, nº 6, juillet-août 2001, p. 15.

On a beaucoup écrit ces dernières années à propos du « déficit démocratique » et du « malaise démocratique » au Canada. Dans le même ordre d'idées, il existe des preuves manifestes que bon nombre de Canadiens ne sont pas satisfaits de l'état de nos pratiques et de nos institutions démocratiques. Concurremment, de nouveaux phénomènes comme les pressions accrues de la mondialisation et les technologies des communications en évolution posent de nouveaux défis à la démocratie canadienne.

Études canadiennes de la Mount Allison University et Groupe canadien d'étude des questions parlementaires (2001), « Canada Today: A Democratic Audit. Overview », document de conférence, 30 novembre et 1er décembre 2002, Ottawa, Ontario, p. 1.

sujet du mode de sélection des députés. Même si les demandes de réforme de notre système électoral ne sont pas nouvelles, le malaise démocratique croissant des dernières années a ajouté une nouvelle urgence aux demandes pour un renouveau démocratique au Canada.

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Nos institutions politiques reflètent-elles les valeurs canadiennes modernes?*
- *Notre système de gouvernement convient-il aux réalités de la vie moderne?*
- *Comment pouvons-nous réduire l'écart entre les gouvernements et les citoyennes et les citoyens?*

Suggestions antérieures de réforme

Pendant plus de 130 ans, le système uninominal majoritaire à un tour du Canada a fait l'objet de discussions et de débats, tout en restant essentiellement inchangé.

Dans les années 20, l'apparition d'un troisième parti (le Parti progressiste) a contribué à stimuler la discussion au sujet d'un changement du système électoral canadien. Toutefois, les propositions pour passer au système de vote préférentiel (qui exige au moins 50 p. 100 des voix pour gagner un siège) échouèrent. À la suite de la Première Guerre mondiale, en raison du bouleversement social qui avait accompagné la guerre et de la force croissante du mouvement ouvrier, certaines villes de l'Ouest du Canada (dont Vancouver et Winnipeg) adoptèrent des modes de scrutin proportionnels. Cependant, ces systèmes électoraux n'ont plus été utilisés à partir des années 30.

En 1968, le politicologue Alan Cairns a prétendu que le système uninominal majoritaire à un tour contribuait au régionalisme, puisque les partis politiques centrent leurs efforts électoraux dans les circonscriptions où ils ont le plus de chance de gagner un siège. Cette concentration accentue les différences régionales, au lieu de traiter des questions d'importance nationale, ou même internationale, comme la pauvreté et l'environnement.

Les critiques du système uninominal majoritaire à un tour se sont poursuivies après les années 60. La Commission Pépin-Robarts sur l'unité canadienne, en 1979, et la Commission royale MacDonald

Depuis l'époque où, peu après la Première Guerre mondiale, les Progressistes sont apparus sur la scène politique et ont contesté fondamentalement le système national à deux partis jusqu'à la première élection fédérale du XXI[e] siècle (2000), on a posé de sérieuses questions au sujet du vote majoritaire au Canada. Les serre-livres de tous les nombreux documents, dont la plupart s'en prennent au système uninominal majoritaire à un tour du Canada, sont éloignés de plus d'un siècle. Ils sont formés d'une collection remarquable de documents intitulés *The Reification of Parliament* (dans lesquels sir Sanford Fleming a écrit l'essai principal), publiés en 1892 pour The Canadian Institute, et *Making Every Vote Count*, publié sous la direction de Henry Milner, en 1999. Dans l'intervalle, d'innombrables livres, articles, rapports gouvernementaux, recherches commandées et commentaires éditoriaux sont parus à propos d'une réforme électorale.

J. Courtney, « Reforming Representational Building Blocks: Canada at the Beginning of the Twenty-first Century », dans *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, publié sous la direction de W. Cross, Oxford University Press, 2001, p. 117.

sur l'union économique en 1985 ont examiné la façon dont le système électoral du Canada contribuait aux différences régionales. Toutes deux ont exprimé des préoccupations au sujet des disparités régionales au Parlement, y compris le manque de représentants de certaines régions au Cabinet et dans les caucus des partis. La Commission Pépin-Robarts a recommandé d'adopter une forme modifiée de la représentation proportionnelle pour répondre à ces préoccupations.

Dans les années 80, dans un discours du Trône, le gouvernement Trudeau a laissé entendre qu'il pourrait créer un comité parlementaire pour examiner d'autres systèmes électoraux. Toutefois, cette idée a été abandonnée lorsque les partis n'ont pu s'entendre sur la nature et la portée du comité.

La réforme électorale était l'objet de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), instaurée en 1989. Celle-ci avait pour mandat d'examiner des principes et des processus se rapportant à l'élection des députés de la Chambre des communes ainsi que le financement des partis politiques et des candidats. Même si la Commission Lortie a formulé de nombreuses recommandations concernant la loi électorale, les activités des partis politiques, l'intégrité des représentants élus ainsi que le rôle des médias et des sociétés de sondage, elle n'a pas envisagé la mise en place d'un autre système électoral – elle a décidé dès le début de conserver le système uninominal majoritaire à un tour.

Le travail réalisé par la Commission Lortie est encore d'actualité. Le présent document de discussion s'appuie sur les travaux de la Commission Lortie et ajoute une question qu'elle n'a pas étudiée – la réforme du mode de scrutin.

Le débat le plus animé sur la réforme électorale a eu lieu au niveau provincial. Par exemple, le Québec a envisagé l'adoption de la représentation proportionnelle dans les années 70 et 80, surtout à la suite d'une série d'élections au cours desquelles le Parti québécois avait obtenu moins de sièges que ce que n'indiquait les suffrages exprimés. Même si le système électoral du Québec est demeuré inchangé, le débat au sujet d'une réforme électorale se poursuit encore aujourd'hui. Le gouvernement du Québec a lancé récemment une série de consultations publiques sur ses institutions démocratiques, y compris le mode de scrutin.

Des demandes pour réformer le système électoral du Canada sont apparues aussi dans de nombreuses provinces. Diverses organisations communautaires, comme Fair Vote Canada, le

Comme pour les travaux récents des universitaires et des chercheurs canadiens, les objectifs des organismes de pression... [au Canada]... se préoccupent non seulement de l'équité dans la représentation des partis, mais aussi de la réceptivité du gouvernement. Certains veulent entendre une plus large gamme de voix dans la législature et se préoccupent des obstacles à l'élection des femmes et de partis plus récents. D'autres nous mettent en garde contre le fait que la gouvernance est lésée lorsque les partis d'opposition sont sous-représentés par rapport à leurs votes. Sur un autre point, il est à noter que tous les organismes de pression exigent un processus significatif de participation du public, pour éduquer les citoyens.

F. L. Seidle, (à paraître), *La réforme du système électoral canadien : les objectifs, la défense des droits et les incidences sur la gouvernance*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, août 2002. Préparé pour la Commission du droit du Canada.

La motion précise qu'il faut tenir un débat et pas seulement à la Chambre. Il s'agit de parler aux Canadiens des diverses formes de représentation proportionnelle possibles; de leurs conséquences pour le Canada; leur préciser en quoi un système de représentation proportionnelle renforcerait l'unité nationale, afin de ne pas aboutir à la Chambre avec des divisions régionales qui menacent l'unité et la solidité du pays à l'avenir. Il faut dire aux Canadiens ce que cela signifierait d'avoir des caucus plus représentatifs, qui auraient un point de vue plus national de notre pays. C'est ce que les gens souhaitent voir dans cette enceinte et ce qu'ils veulent que le gouvernement fasse pour eux.

A. McDonough, chef du Nouveau Parti Démocratique, Hansard révisé, nº 017, le mardi 20 février 2001, p. 1015.

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, présidée par Pierre Lortie, a été créée pour évaluer les buts généraux de la démocratie électorale et les droits démocratiques fondamentaux des citoyens canadiens, y compris le droit de vote, d'être un candidat politique et de participer à des élections libres et ouvertes. La Commission a examiné les lois et les pratiques électorales existantes en étudiant les principes et les processus qui régissent la Chambre des communes et ses membres, ainsi que le système en existence pour financer les candidats politiques et leurs campagnes. La Commission a aussi examiné :

a) les pratiques, procédures et lois concernant les élections au Canada;
b) les moyens selon lesquels les partis politiques devraient être financés, l'octroi de fonds aux partis politiques en provenance de n'importe quelle source, les limites d'un tel financement et les utilisations permises ou non de ces fonds;
c) les qualités des électeurs et la compilation des listes électorales, dont l'établissement d'une liste électorale permanente.

La Commission a cherché à préciser les objectifs fondamentaux de la démocratie électorale et à proposer des réformes pour atteindre ces objectifs. Ce but était divisé en six sous-objectifs :

1. assurer les droits démocratiques des électeurs;
2. améliorer l'accès aux élus locaux;
3. promouvoir l'égalité et l'efficacité du vote;
4. renforcer les partis politiques comme principales organisations;
5. promouvoir l'équité dans le processus électoral;
6. accroître la confiance du public en l'intégrité du processus électoral.

L'approche de la Commission incluait une combinaison de consultations avec des représentants du système électoral, des audiences publiques dans l'ensemble du pays et des demandes de mémoires et de présentations de la part d'associations, de simples citoyens, de praticiens de la politique et de l'administration des élections.

La Commission Lortie a formulé au total 560 recommandations, portant principalement sur l'établissement de « règles du jeu équitables » dans les élections, qu'il s'agisse du financement, de l'égalité des sexes, de la publicité ou d'autres questions. Cependant, la Commission Lortie n'a pas envisagé une refonte du système électoral, comme l'adoption de la représentation proportionnelle.

Le rapport de la Commission a été publié en février 1992. Aucun suivi n'a été donné à de nombreuses recommandations de la Commission. On s'est employé à obtenir un accord entre tous les partis politiques avant de mettre en application des changements suggérés par la Commission. Le débat se poursuit entre les partis à propos de la pertinence de certaines recommandations de la Commission Lortie. (Voir par exemple, **Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires (1992)** *Réforme de la démocratie électorale/Réactions à la Commission royale Lortie.*)

Mouvement pour une Démocratie Nouvelle (au Québec), Fair Voting BC et Every Vote Counts (à l'Île-du-Prince Édouard), se sont engagées dans la réforme électorale. Certaines de ces organisations font valoir que les citoyennes et les citoyens devraient pouvoir choisir la manière d'élire leurs représentants politiques.

Dans l'ensemble du Canada, les partis politiques se sont récemment lancés dans un débat au sujet de la réforme électorale. Certains partis provinciaux (au pouvoir et dans l'opposition) ont exprimé leur soutien envers l'étude de solutions de remplacement au système électoral actuel. Le Parti Vert du Canada (et son ancienne dirigeante, Joan Russow) a également engagé un recours judiciaire, contestant la constitutionnalité de notre système électoral actuel. Le parti prétend qu'il faudrait déclarer le système électoral actuel inconstitutionnel, car il prive d'une « représentation effective » les plus petits partis, les femmes et les membres des minorités raciales et ethniques. Plus précisément, le parti prétend que le système contrevient aux articles 3 (droits démocratiques) et 15 (égalité) de la Charte canadienne des droits et libertés. L'affaire a été déposée à la Cour supérieure de l'Ontario en 2001.

Dernièrement, en mai 2001, les députés fédéraux ont tenu un débat sur la représentation proportionnelle. Le débat découlait d'une motion du Nouveau Parti Démocratique en vue de former un comité composé de représentants de tous les partis pour étudier une réforme électorale, en se concentrant sur des changements qui tenteraient de régler le problème du régionalisme dans la politique canadienne et du déclin de la participation électorale. La motion ne pouvait faire l'objet d'un vote sans exiger un suivi ou une réponse. Même si tous les partis ont participé au débat, plusieurs orateurs se sont prononcés en faveur du maintien du système uninominal majoritaire à un tour.

Les élections jouent un rôle central dans les démocraties modernes. Au fur et à mesure que la société évolue, il nous faut jeter un nouveau regard sur la façon dont nous élisons nos dirigeants et nous demander si le système électoral continue à bien nous servir. Dans le passé, on a étudié la réforme électorale, mais d'autres préoccupations plus immédiates l'ont éclipsée. Il est donc toujours d'actualité de se poser la question suivante : le système uninominal majoritaire à un tour continue-t-il à refléter les besoins et les valeurs des Canadiennes et des Canadiens?

Forces et limites du système uninominal majoritaire à un tour

Il est manifeste que la réforme électorale fait l'objet d'un débat depuis quelque temps. Mais que reproche-t-on exactement au système uninominal majoritaire à un tour?

La définition du mode de scrutin a une importance stratégique dans le bon fonctionnement d'une démocratie de nature représentative : c'est en effet le mode de scrutin qui constitue en quelque sorte les règles du jeu en matière d'élection des députés, qui sont les représentants de la volonté du peuple. Ces règles ont une influence directe sur les résultats du processus électoral, car c'est elle qui permet de traduire les suffrages exprimés par les électeurs québécois lors du scrutin en un certain nombre de sièges à l'Assemblée nationale. Le mode de scrutin n'est pas simplement une méthode de calcul des votes pour la répartition des sièges, il est aussi le mécanisme qui détermine l'orientation ou le sens que l'on assigne à la notion de représentation.

J.-P. Charbonneau, « Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes : document de réflexion populaire » ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques : gouvernement du Québec, 2002, p. 13.

Absence de correspondance entre le nombre de votes et le nombre de sièges

Dans notre système, le candidat qui obtient le plus de votes (système uninominal majoritaire à un tour) gagne. De ce fait, un candidat peut obtenir un siège dans une circonscription ou un parti peut former le gouvernement sans avoir obtenu la majorité (plus de 50 p. 100) des suffrages exprimés. Avec seulement deux candidats, la majorité est nécessaire, mais avec trois ou quatre candidats, un candidat peut l'emporter avec seulement 34 p. 100 des voix. On dit donc que le système uninominal majoritaire à un tour ne représente pas avec précision les désirs des électrices et des électeurs. Par exemple, supposons que deux partis fictifs – le Parti peuplier et le Parti orme – reçoivent un soutien marqué dans une élection. Le Parti peuplier gagne 171 sièges (55 p. 100 des sièges), avec 40 p. 100 des suffrages exprimés, alors que le Parti orme n'obtient que 62 sièges (20 p. 100 des sièges), avec 30 p. 100 des suffrages exprimés. De nombreuses personnes croient que ces résultats ne reflètent pas fidèlement les désirs des électrices et des électeurs.

On se plaint également que le système uninominal majoritaire à un tour produit des majorités « exagérées » et, par conséquent, des oppositions « faibles ». Prenons à titre d'exemple le cas où un parti détient la majorité des sièges avec seulement une minorité des voix. Dans l'exemple précédent, même si 60 p. 100 des électeurs ont voté pour d'autres partis, les partis d'opposition ne peuvent contester efficacement les motions avancées par le Parti peuplier, parce que celui-ci détient la majorité des sièges. Autrement dit, dans un système uninominal majoritaire à un tour, le vainqueur (le Parti peuplier) peut contrôler tous les votes au Parlement, bien qu'il n'ait pas obtenu la majorité des suffrages exprimés. En conséquence, la capacité de l'opposition à contribuer aux politiques du gouvernement est grandement limitée.

Régionalisme

On fait souvent valoir que le système uninominal majoritaire à un tour favorise les différences géographiques, ou le régionalisme, parce que les partis politiques concentrent leurs efforts dans les circonscriptions où ils ont le plus de chance de gagner un siège.

En 1968, Alan Cairns écrivait que le système uninominal majoritaire à un tour profite aux partis ayant une base régionale, d'une manière qui ne reflète pas leur part du vote national.

Le système électoral actuel n'a pas créé le régionalisme. Cependant, ces dernières années, il a favorisé les partis qui ont un fort attrait régional et désavantagé les partis plus faibles, axés sur la nation, qui attirent les votes plus également d'une région à l'autre... Une conséquence immédiate de cette situation est qu'il devient plus difficile de former un Cabinet représentatif des régions, dans la mesure où le parti au pouvoir ne compte que peu de députés dans certaines provinces ou n'en a pas du tout. Les caucus des partis sont régionalement fauxés et les politiques adoptées par les gouvernements peuvent être discriminatoires à l'égard de régions non représentées, ou sont du moins vulnérables à de telles accusations.

L. Massicotte, « Changing the Canadian Electoral System », dans *Choix*, vol. 7, no 1, février 2001, p. 4.

Autrement dit, les partis qui bénéficient d'un solide appui dans une région donnée ont plus de chance de voir les votes qu'ils ont obtenus se traduire en sièges au Parlement, alors que les partis sans base régionale qui essaient de lancer une campagne nationale sont systématiquement désavantagés par le système électoral, car leur appui est trop diffus pour se traduire en sièges.

De nombreux observateurs ont parlé des dangers d'une surévaluation d'une relation causale entre le système électoral et le régionalisme, en s'appuyant sur le fait que dans un pays de la taille du Canada, des différences dans la perception des choses sont inévitables. Néanmoins, le système uninominal majoritaire à un tour joue incontestablement un rôle en exacerbant les différences régionales.

Votes gaspillés

Certains considèrent que les électrices et les électeurs qui votent en faveur d'un candidat défait ont « gaspillé » leur suffrage. Le candidat qui a obtenu le plus de votes gagne le siège, mais qu'en est-il des votes des électeurs qui ont préféré un autre candidat? En réalité, ils peuvent être sans importance, sauf pour jeter un doute sur la victoire du gagnant, si celui-ci n'a pas recueilli plus de 50 p. 100 des suffrages exprimés. Nombreux sont ceux qui croient que le phénomène du vote « gaspillé » a contribué à accroître le nombre de citoyennes et de citoyens qui s'abstiennent tout simplement de voter.

Représentation des femmes et des minorités

Une autre préoccupation au sujet du système uninominal majoritaire à un tour concerne la sous-représentation des femmes et des minorités parmi les candidats qui se présentent à une élection. De fait, on trouve les plus faibles niveaux de représentation des femmes et des minorités dans les pays démocratiques qui utilisent le système uninominal majoritaire à un tour. Ni les femmes ni les minorités n'ont de base régionale en tant que groupes et ne profitent donc pas d'une concentration régionale. Dans le système uninominal majoritaire à un tour et à un seul gagnant, les partis politiques visent à maximiser leurs chances de succès en présentant, dans chaque circonscription, le candidat le plus sûr possible. Les femmes et les candidats des minorités peuvent souvent susciter une controverse et ne sont donc pas facilement mis en candidature.

Le système uninominal majoritaire à un tour en usage au Canada... peut encourager les électeurs à voter stratégiquement pour le candidat qui semble avoir le plus de chance de l'emporter, en vue d'assurer la défaite d'un autre candidat auquel ils s'opposent. Lorsque les électeurs agissent ainsi, souvent, ils ne votent pas pour un candidat qu'ils soutiennent réellement, si cette personne semble avoir peu de chance de gagner.

J. A. Cousins, *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper*, Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, The Institute of Island Studies, 2000, p. 7. (www.islandstudies.com)

...la participation des Canadiennes et des Canadiens âgés de 18 à 24 ans est depuis longtemps de beaucoup inférieure à celle de la population générale. Même s'il est difficile d'évaluer avec précision la participation électorale des jeunes, on estime généralement que la participation des jeunes est inférieure de 10 p. 100 à 25 p. 100 à celle de la population générale. Lors des élections générales de 2000, Élections Canada a estimé la participation électorale des jeunes à 38,8 p. 100, d'après les résultats de sondages suivant l'élection.

Forum des politiques publiques, *Youth Voter Engagement and Participation in Canadian Elections*, ébauche, Ottawa, Forum des politiques publiques, 15 janvier 2002, p. 5 (www.ppforum.com)

Participation des jeunes

Le déclin de la participation électorale a suscité une préoccupation particulière lors des récentes élections fédérales, surtout pour ce qui est de la faible participation des jeunes. De nombreux observateurs proposent que les jeunes ne votent pas parce qu'ils croient que les partis politiques et le gouvernement ne reflètent pas bien leurs besoins et leurs valeurs – les jeunes ne voient pas dans notre système de gouvernance une expression d'eux-mêmes. Cette tendance a suscité des demandes de stratégies pour faire participer activement les jeunes au système électoral.

Avantages

Laisser entendre que le système électoral du Canada souffre de certaines limites ne signifie pas que la façon dont nous élisons nos représentants fédéraux et provinciaux ne comporte rien de bon. Les adeptes du système actuel font valoir qu'il est bien connu, facile à utiliser et qu'il établit une relation directe avec un député fédéral ou provincial. Il a souvent mené à l'établissement de majorités unipartites et, si les gouvernements sont impopulaires, cela permet à l'électorat de ne pas les réélire.

On estime que le système uninominal majoritaire à un tour est facile à utiliser parce que les électrices et les électeurs ont seulement à mettre une croix ou une autre marque à côté du nom du candidat qu'ils choisissent. Avoir un représentant par circonscription (circonscription uninominale) est avantageux, parce que cela permet d'établir une connexion directe entre les électeurs et leurs représentants, une tradition de nos systèmes politiques. Un représentant identifiable par circonscription permet aussi d'établir une structure de responsabilisation claire. Pour faire entendre leur insatisfaction, les électrices et les électeurs mécontents savent à qui écrire ou qui appeler, et peuvent voter en conséquence, s'ils ne sont pas satisfaits de la conduite de leur gouvernement ou de leur représentant.

Un autre argument en faveur du système uninominal majoritaire à un tour est que le gagnant a clairement défait ses concurrents. Même si le système peut déformer ou amplifier les résultats, il ne débouche pas nécessairement sur l'élection du mauvais candidat ou parti. Par exemple, si le Parti peuplier a obtenu 40 p. 100 des suffrages exprimés, le Parti orme a obtenu 30 p. 100 des suffrages exprimés et le Parti sapin, 25 p. 100, sans égard à la transformation des votes en sièges, le Parti peuplier a reçu plus de votes que tout

autre parti. Autrement dit, même si tous les partis avaient reçu un pourcentage de sièges équivalant à leur pourcentage de votes, le Parti peuplier serait encore le parti gagnant.

Finalement, les adeptes du système uninominal majoritaire à un tour prétendent qu'il s'agit du meilleur système pour engendrer des gouvernements majoritaires stables, qui peuvent prendre des mesures décisives. Dans ce cas, l'argument est que les gouvernements majoritaires à parti unique ont pu mettre en œuvre des politiques responsables sur le plan financier, contribuant ainsi à la stabilité économique du Canada au cours des dernières années. Concurremment, toutefois, d'autres ont prétendu que rien n'indique que changer notre système électoral modifierait la capacité décisionnelle de nos gouvernements.

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Faut-il changer notre système électoral?*
- *Le système électoral devrait-il contribuer à former des gouvernements « représentatifs »?*
- *Le fait de changer le système électoral aiderait-il à résoudre le problème de la sous-représentation des femmes et des groupes minoritaires au Parlement et dans les législatures provinciales?*
- *Existe-t-il des moyens de remédier aux imperfections du système uninominal majoritaire à un tour sans changer le système électoral?*
- *Pourquoi les jeunes choisissent-ils de ne pas participer au processus électoral?*
- *Faudrait-il envisager d'abaisser l'âge de voter, pour permettre aux jeunes de mieux se faire entendre dans le processus décisionnel politique?*

III Exercice du droit de vote et participation démocratique

Voter constitue l'une des plus importantes expressions de la liberté politique dans une démocratie. Mais déposer un bulletin de vote lors d'une élection municipale, provinciale ou fédérale n'est pas la seule occasion dans notre vie où l'on nous demande de participer à un processus électoral. Nous pouvons voter pour déterminer les activités que nous ferons avec des amis. À un moment ou un autre, nous nous sommes tous trouvés dans une situation où nous avons voté pour décider du film à voir ou qui serait le capitaine de l'équipe sportive de notre voisinage. En tant que citoyens ou membres d'une collectivité, nous avons peut-être dû élire le président d'une association bénévole ou d'un groupe de pression. Comme membres d'un parti politique, nous pouvons être appelés à voter pour élire les dirigeants du parti. Les députés de la Chambre des communes votent pour élire le président de la Chambre. Les actionnaires de sociétés déposent un bulletin pour en élire les membres du conseil d'administration. Dans tous ces cas, nous votons pour choisir des personnes pour nous représenter et prendre des décisions en notre nom. Dans ces circonstances, qu'attendons-nous de nos représentants? Comment ces attentes diffèrent-elles de ce que nous attendons des élus municipaux, provinciaux ou fédéraux?

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Pourquoi est-il important de voter?*
- *Pourquoi votons-nous aux élections municipales, provinciales ou fédérales?*
- *Les raisons pour lesquelles nous votons aux élections municipales, provinciales ou fédérales sont-elles différentes de celles pour lesquelles nous votons dans d'autres domaines de notre vie?*

Le présent chapitre passe en revue des solutions de rechange au système uninominal majoritaire à un tour, en examinant des modes électoraux utilisés en dehors des élections municipales, provinciales et fédérales. Il examine ensuite des systèmes électoraux utilisés dans d'autres pays. Le chapitre a pour objectif de

mettre en contexte le système uninominal majoritaire à un tour, en comparant la façon dont nous votons lors d'élections provinciales et fédérales et en d'autres circonstances, et la façon dont on vote dans d'autres pays. Dans ce chapitre, on soulève deux questions fondamentales. Pourquoi utilisons-nous différents systèmes électoraux en différentes circonstances? Pourquoi d'autres pays élisent-ils de manière différente leurs représentants?

Voter en dehors des élections municipales, provinciales et fédérales

Nous votons souvent pour choisir des représentants ou pour prendre une décision. Dans la société canadienne, on utilise pour voter une multitude de mécanismes en différentes circonstances. Certains mécanismes reposent sur des divisions territoriales, d'autres sont structurés afin que le gagnant soit élu à la majorité (plus de 50 p. 100) des voix. Voici des exemples qui montrent la diversité des processus électoraux utilisés dans la vie quotidienne.

Le processus d'élection des dirigeants politiques constitue un exemple d'un autre système électoral. La plupart des partis fédéraux et provinciaux du Canada utilisent un système de scrutin de ballottage pour choisir leurs dirigeants. Si, par exemple, trois candidats ou plus s'affrontent pour diriger le parti et qu'aucun candidat n'obtient plus de 50 p. 100 des voix au premier tour de scrutin, un deuxième tour a lieu. Les candidats qui ne reçoivent pas un certain pourcentage des voix ne participent pas au deuxième tour. Des scrutins ultérieurs peuvent être nécessaires, si aucun candidat n'obtient un vote majoritaire au deuxième tour. Le système de scrutin de ballottage a pour objectif d'élire un candidat qui a obtenu au moins 50 p. 100 des voix.

Par exemple, supposons qu'un parti décide d'élire un nouveau chef. Il y a cinq candidats en lice. Après le premier scrutin, le candidat en tête (candidat A) recueille 40 p. 100 des voix, le candidat B, 20 p. 100, les candidats C et D, 15 p. 100 chacun, et le candidat E, 10 p. 100. Puisque plus de 50 p. 100 des voix sont nécessaires pour remporter l'élection, un deuxième tour de scrutin est nécessaire. Le plus souvent, le candidat récoltant le moins de voix (E) est éliminé de la liste et un autre vote a lieu. À la suite du deuxième tour, le candidat A obtient 54 p. 100 des voix et il est déclaré vainqueur.

À la Chambre des communes, les députés élisent aussi le président de la Chambre en utilisant un système majoritaire (le président doit obtenir 50 p. 100 des voix).

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Pourquoi les partis politiques et la classe politique utilisent-ils pour élire leurs dirigeants un mode électoral différent de celui utilisé par les Canadiennes et les Canadiens pour les élire?*
- *Pourquoi avons-nous des systèmes électoraux différents dans différentes circonstances?*
- *Pouvons-nous apprendre de ces systèmes différents?*

Les organisations professionnelles et les syndicats utilisent aussi des moyens différents pour élire leurs représentants. Par exemple, l'Alliance de la Fonction publique du Canada exige que ses vice-présidents exécutifs et leurs remplaçants soient élus à la majorité absolue des suffrages. De même, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes exige que ses représentants nationaux soient élus à la majorité (au moins 50 p. 100) des délégués réunis à ses assemblées. Au Québec, la Centrale des syndicats du Québec exige aussi que ses représentants obtiennent la majorité absolue des voix.

La Law Society of British Columbia élit les membres de son conseil d'administration en utilisant un vote préférentiel. L'organisation procède à l'élection de 25 conseillers (des avocats élus par d'autres avocats dans toutes les régions de la Colombie-Britannique). Si, dans une circonscription, plus de deux candidats se présentent à l'élection, les électrices et les électeurs indiquent leur préférence en les classant par ordre (premier, deuxième et troisième choix). Les bulletins sont ensuite comptés et chaque premier choix des électeurs est compté. Si aucun candidat ne reçoit la majorité des voix, le candidat qui obtient le moins de voix est éliminé et un deuxième tour de scrutin est organisé en distribuant les deuxièmes choix des bulletins entre les candidats qui restent. Le premier candidat à obtenir la majorité des voix est déclaré vainqueur. Le Syndicat des étudiants de la McMaster University utilise un système électoral semblable pour ses élections présidentielles, afin de s'assurer que le candidat choisi obtient la majorité des suffrages (50 p. 100 des voix plus une).

Tout comme différentes organisations utilisent différents processus électoraux, d'autres pays démocratiques en font autant. La prochaine section examine certains systèmes électoraux autres que le système uninominal majoritaire à un tour.

La représentation proportionnelle est mise en place ou envisagée, même dans les bastions traditionnels majoritaires. La Nouvelle-Zélande a adopté un système de représentation proportionnelle mixte, qui combine les circonscriptions traditionnelles uninominales de type majoritaire avec une représentation proportionnelle. La Grande-Bretagne a adopté une représentation proportionnelle mixte pour les nouvelles assemblées de l'Écosse et du pays de Galles, utilise le vote unique transférable de la représentation proportionnelle en Irlande du Nord et envisage un changement en faveur d'un système partiellement proportionnel pour le parlement de Westminster, à Londres. L'Australie, une ancienne colonie britannique, comme le Canada et la Nouvelle-Zélande, a utilisé une combinaison de systèmes majoritaires et proportionnels pendant une bonne partie du siècle dernier.

J. A. Cousins, *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper*, Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, The Institute of Island Studies, 2000, p. 4. (www.islandstudies.com)

Systèmes électoraux d'autres pays

La présente section examine brièvement trois systèmes électoraux différents : le vote préférentiel, le vote par représentation proportionnelle mixte et le vote préférentiel majoré. Ce ne sont pas les seules autres solutions de rechange au système uninominal majoritaire à un tour, mais ils donnent une indication de certains moyens utilisés par d'autres pays aux prises avec des questions applicables au contexte canadien et des réformes envisagées ou mises en application.

Le **vote préférentiel**, connu également sous le nom de vote avec deuxième tour de scrutin, est utilisé en Australie pour divers niveaux d'élection. Il est conçu pour que le vainqueur obtienne la majorité des voix. La **représentation proportionnelle mixte**, utilisée en Allemagne et introduite dernièrement en Nouvelle-Zélande, combine le système uninominal majoritaire à un tour et le vote proportionnel. Le **vote préférentiel majoré**, qu'une commission indépendante sur le système électoral a recommandé pour le Royaume-Uni, combine des éléments du système de vote préférentiel et du vote proportionnel.

Le vote préférentiel

Le vote préférentiel est un système majoritaire conçu pour s'assurer que le gagnant obtient 50 p. 100 des suffrages. Il existe plusieurs ressemblances entre le vote préférentiel et le système uninominal majoritaire à un tour. Par exemple, si le Canada adoptait le vote préférentiel pour les élections fédérales, ses 301 circonscriptions resteraient les mêmes et les électrices et les électeurs continueraient à voter pour un représentant par circonscription. La principale différence entre le vote préférentiel et le système uninominal majoritaire à un tour concerne la façon de choisir le gagnant.

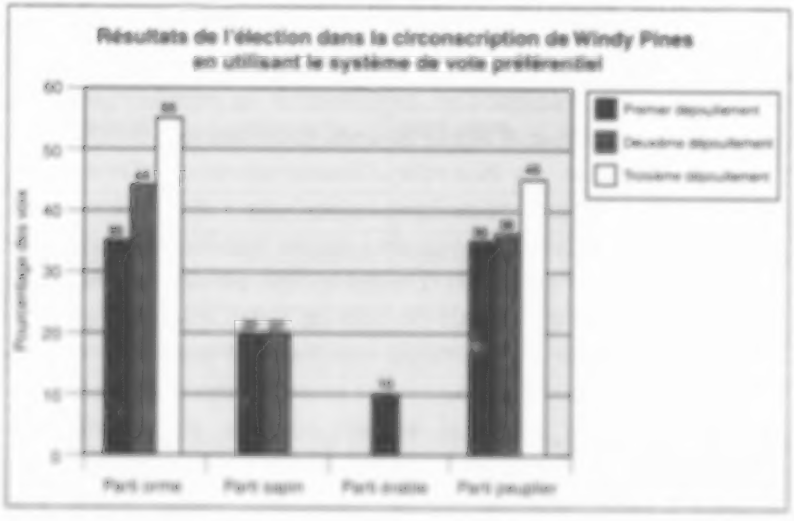
Pour illustrer la façon dont ce système fonctionne, examinons les résultats de la circonscription fictive de Windy Pines. Les quatre candidats en lice dans cette élection représentent les partis peuplier, orme, sapin et érable. Le jour des élections, les électrices et les électeurs reçoivent un bulletin de vote et doivent classer en ordre les candidats de la liste. Par exemple, si votre premier choix était le candidat du Parti peuplier, suivi du candidat du Parti orme, du candidat du Parti sapin et finalement du candidat du Parti érable, vous mettriez 1 à côté du nom du candidat du Parti peuplier, 2 à côté de celui du Parti orme, et ainsi de suite. Il n'est pas nécessaire

de classer en ordre tous les candidats du bulletin (bien qu'il soit obligatoire de le faire en Australie). Vous pouvez décider de ne choisir qu'un seul candidat (celui du Parti peuplier) ou de n'inscrire que vos deux choix (les candidats du Parti peuplier et du Parti orme).

Une fois les bulletins de vote recueillis, une des deux choses suivantes peut se produire. Si un des candidats recueille la majorité des voix après le premier tour de scrutin, un candidat est déclaré vainqueur et le processus prend fin. Toutefois, si aucun candidat n'obtient la majorité des voix au dépouillement du scrutin, le candidat qui obtient le moins de votes est alors éliminé (des bulletins des électrices et électeurs qui ont choisi ce candidat comme premier choix) et les deuxièmes choix de ces bulletins sont redistribués aux candidats respectifs. Ce processus est répété jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité des voix (plus de 50 p. 100).

Dans la circonscription fictive de Windy Pines, après le premier tour de scrutin, les candidats du Parti peuplier et du Parti orme obtiennent 35 p. 100 des voix, alors que le candidat du Parti sapin reçoit 20 p. 100 des voix et le candidat du Parti érable, 10 p. 100. Puisque aucun candidat n'a obtenu la majorité des voix, un deuxième dépouillement est nécessaire pour déterminer un gagnant. Le **tableau 2** illustre les résultats des trois scrutins nécessaires pour déterminer les résultats de l'élection dans la circonscription de Windy Pines en utilisant le système du vote préférentiel.

Tableau 2



Représentation proportionnelle mixte

Le vote par représentation proportionnelle mixte de la Nouvelle-Zélande constitue une autre solution de rechange. En 1993, à la suite d'une période de discussion et de débat à l'échelle nationale, la Nouvelle-Zélande a tenu un référendum sur la réforme électorale dans le cadre de ses élections générales. Cinquante-quatre pour cent des électrices et des électeurs ont approuvé le passage d'un système uninominal majoritaire à un tour à un système par représentation proportionnelle mixte.

Une partie des pressions exercées pour changer le système électoral de la Nouvelle-Zélande provenait d'une désillusion croissante des électeurs à la suite de résultats électoraux faussés et de décisions de politiques gouvernementales impopulaires, qui avaient contribué à un déclin général de la confiance envers le gouvernement. En 1984, le parti travailliste au pouvoir créait une commission royale pour étudier une réforme du système électoral. La commission disposait d'un mandat étendu qui comprenait l'examen de la durée des mandats parlementaires, de la nature de la représentation maori, de la possibilité d'augmenter le nombre de députés et s'il fallait ou non changer le mode d'élection des députés.

En 1986, la commission déposait son rapport, *Towards a Better Democracy*. Le rapport recommandait l'adoption d'un système correctif mixte, de type allemand, appelé système électoral par représentation proportionnelle mixte. La commission a appuyé ce système pour sa capacité à maintenir des liens entre les électrices et les électeurs et les représentants élus, ce qui était considéré comme un élément important de la culture électorale du pays. En même temps, l'adoption des aspects d'un système électoral par représentation proportionnelle mixte aiderait à améliorer l'équité pour les partis politiques et augmenterait la représentation des femmes, des Maori et d'autres groupes minoritaires.

En conséquence, en Nouvelle-Zélande, environ la moitié des sièges au Parlement sont maintenant des sièges de circonscription qui ont été accordés au moyen du système uninominal majoritaire à un tour (le vote collégial). L'autre moitié est déterminée sur la base d'un vote proportionnel (le vote de parti). Pour ce qui est de ce dernier, chaque parti produit une liste de candidats que les électrices et les électeurs examinent avant de déposer leur bulletin de vote de parti. L'idée est de faire en sorte que les électeurs choisissent le parti qui possède selon eux la meilleure liste de candidats. Les candidats de ces listes sont alors utilisés pour

pourvoir les sièges que chaque parti reçoit en fonction du vote de parti. Une formule mathématique est utilisée afin de s'assurer que la proportion de sièges qu'un parti a obtenus au Parlement est proportionnelle au pourcentage de votes obtenus en fonction de la portion du vote de parti du bulletin de vote.

L'exemple de bulletin de vote (**tableau 3**) aide à expliquer de quelle façon fonctionne ce système de vote. La partie gauche du bulletin est utilisée pour déterminer la portion relative à la circonscription du processus électoral. Selon le dépouillement des bulletins pour cette partie du vote, le candidat D du Parti peuplier a obtenu le siège dans la course pour le comté de Windy Pines avec 40 p. 100 du vote collégial.

Le côté du vote de parti (le côté droit) du bulletin est utilisé pour déterminer la portion de sièges qu'un parti obtient au Parlement (il s'agit de l'élément proportionnel du système électoral). Le vote sur ce côté du bulletin est utilisé afin d'aider à établir la proportionnalité au sein du Parlement.

Tableau 3
Système électoral par représentation proportionnelle mixte
Vous avez deux votes

Vote collégial (Il s'agit de la partie du système uninominal majoritaire à un tour du bulletin) Le présent vote déterminera le candidat qui sera élu membre du Parlement pour le comté de Windy Pines. Veuillez voter en cochant le cercle situé à côté du nom du candidat que vous souhaitez choisir. **Ne votez que pour un seul candidat**		**Vote de parti** (Cette portion est utilisée pour déterminer la proportion de sièges d'un parti) Le présent vote déterminera la proportion de sièges que chaque parti énuméré ci-dessous obtiendra au Parlement. Veuillez voter en cochant le cercle situé à côté du nom du parti que vous souhaitez choisir. **Ne votez que pour un seul parti**	
❍ Candidat A	Parti orme	Parti orme	❍
❍ Candidat B	Parti sapin	Parti sapin	❍
❍ Candidat C	Parti érable	Parti érable	❍
❍ Candidat D	Parti peuplier	Parti peuplier	❍

Nota : Cet exemple de bulletin de vote provient du système électoral de la Nouvelle-Zélande : How Parliament is Elected, Elections New Zealand : http://www.elections.org.nz/elections/mmp/gen1_elect.html (date d'accès : 7 juillet 2002). Le nom du candidat et celui des partis ont été changés afin de refléter les exemples utilisés dans le présent document de discussion.

Pour illustrer davantage de quelle façon le système électoral par représentation proportionnelle mixte fonctionne, nous avons produit des résultats qui sont fondés sur l'élection générale de 1999

en Nouvelle-Zélande (le nom du candidat et celui des partis ont été changés afin de refléter les exemples utilisés dans le présent document de discussion). Ce Parlement modèle comporte un total de 120 sièges, dont environ la moitié repose sur une représentation proportionnelle. Le **tableau 4** illustre les résultats de cette élection.

Selon cet exemple, il est facile de constater à quel point la proportion de sièges d'un parti au Parlement (pourcentage de sièges) ressemble étroitement à la proportion de votes qu'il a reçus de la portion de la liste de parti du processus électoral (pourcentage de votes de la liste de parti).

Tableau 4

Résultats de l'élection – Système électoral par représentation proportionnelle mixte

	Sièges de circonscription	Sièges de la liste de parti	Total de sièges	% de sièges	% de votes de la liste de parti
Sapin	41	8	49	40.8	38.7
Orme	22	17	39	32.5	30.5
Peuplier	1	9	10	8.3	7.7
Érable	1	6	7	5.8	5.2
Autres	2	13	15	12.5	17.8
TOTAL	67	53	120	100	100

Vote préférentiel majoré

Un système autre que le système uninominal majoritaire à un tour du Canada est le vote préférentiel majoré, qui a été récemment proposé pour le Royaume-Uni, le lieu du « modèle des parlements ». Des propositions portant sur une réforme électorale ont récemment fait de nouveau surface à la suite du travail de la Independent Commission on the Voting System (la Commission Jenkins). Vers la fin des années 90, la Commission Jenkins a recommandé des changements dans la façon dont, en Grande-Bretagne, les électeurs choisissent leurs représentants à la Chambre des communes, en faisant valoir qu'il faudrait remplacer le système uninominal majoritaire à un tour traditionnel par un système mixte à deux tours, connu sous le nom de vote préférentiel majoré. Pour obtenir de plus amples renseignements sur la Commission Jenkins, voir l'annexe B.

Le vote préférentiel majoré est un processus électoral double qui combine des éléments du vote majoritaire (par exemple, le vote préférentiel) au vote proportionnel (par exemple, la représentation proportionnelle mixte). Tout d'abord, les électeurs classent en ordre les candidats sur le bulletin de vote (premier, deuxième et troisième choix). Cette partie du système fonctionne de la même manière que le vote préférentiel. Toutefois, avec le vote préférentiel majoré, les électeurs font un deuxième vote de parti, semblable à celui décrit ci-dessus, pour la représentation proportionnelle mixte. Ce deuxième vote aide à réduire la disproportionnalité qui apparaît au niveau local. Cette méthode complémentaire permet d'obtenir les résultats finaux qui reflètent mieux le pourcentage des suffrages obtenus par un parti. Le système de vote préférentiel majoré n'a pas encore été adopté au Royaume-Uni.

Dans notre exemple fictif de la circonscription de Windy Pines, avec un vote préférentiel majoré, les électrices et les électeurs voteraient deux fois. Le premier vote fonctionnerait comme le vote préférentiel déjà décrit. Cependant, avec le vote préférentiel majoré, les électeurs votent une deuxième fois sur chaque bulletin de vote afin d'aider à établir une certaine proportionnalité entre les votes et les sièges. Ce vote supplémentaire n'a pas lieu dans chaque circonscription, mais dans le comté ou la région (pour les élections fédérales canadiennes, le deuxième vote se ferait au niveau provincial ou régional).

Un exemple de bulletin de vote (**tableau 5**) aide à mieux comprendre comment fonctionne le vote préférentiel majoré. Le côté gauche du bulletin correspond à la méthode de vote préférentiel dans les circonscriptions. Le côté droit correspond à la méthode proportionnelle de calcul du nombre de sièges supplémentaires, en vue de mieux refléter le pourcentage des suffrages exprimés.

La présente section a permis d'examiner différentes façons de voter, ainsi que différents systèmes électoraux d'autres pays. Que pouvons-nous apprendre de ces exemples? Pourquoi utilisons-nous différentes façons de voter en différentes circonstances? Peut-être ces différentes façons de voter sont-elles liées à différentes valeurs que les gens veulent voir reflétées dans leurs systèmes électoraux. Quelles sont les valeurs que les Canadiennes et les Canadiens veulent voir reflétées dans leur système électoral? Le chapitre suivant examinera comment les valeurs sont liées aux systèmes électoraux.

Après avoir examiné un certain nombre d'options, la Commission [Jenkins] a proposé que de 80 p. 100 à 85 p. 100 des députés de la Chambre des communes soient choisis par un vote préférentiel dans des circonscriptions uninominales, tandis que les 100 à 130 sièges restants seraient pourvus sur une base correctrice à partir de listes de représentation proportionnelle, attribuées dans de petits domaines supplémentaires, d'après les comtés et les régions métropolitaines en vigueur.
A. Reynolds, « Electoral System Reform in the United Kingdom », dans Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System, publié sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 177.

Tableau 5
Système de vote préférentiel majoré

Vote de circonscription Le présent vote aidera à déterminer le député de la circonscription de Windy Pines. Classez les candidats par ordre de préférence (1 pour votre candidat préféré, ensuite 2, 3, etc.). Classez autant de candidats que vous le désirez.		**Deuxième vote** Le présent vote aidera à déterminer le nombre total de sièges de chaque parti dans la région des conifères. Vous pouvez voter pour un parti ou, si vous le désirez, pour un des candidats de la liste. Un vote pour un candidat de la liste comptera aussi comme un vote pour le parti du candidat.	
Classez les candidats par ordre de préférence (1, 2, 3, etc.)		Ou vous mettez un X vis-à-vis le parti de votre choix	Ou vous mettez un X vis-à-vis le candidat de votre choix
Candidat A Parti orme		❑ Parti orme	❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat
Candidat B Parti sapin		❑ Parti sapin	❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat
Candidat C Parti érable		❑ Parti érable	❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat
Candidat D Parti peuplier		❑ Parti peuplier	❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat

Nota : Cet exemple de bulletin de vote est tiré de O. Gay, *Voting Systems: The Jenkins Report*, Home Affairs Section, House of Commons Library (Research Paper 98/112, 10 décembre 1998), p. 32. Les noms des partis et des candidats ont été changés afin de refléter les exemples utilisés dans le présent document de discussion.

IV Valeurs démocratiques et systèmes électoraux

Si, comme on l'a montré dans le chapitre précédent, différentes circonstances justifient différents systèmes électoraux, alors comment décidons-nous du système qui convient le mieux au Canada? Aucun système électoral n'est parfait – tout système électoral doit trouver un juste équilibre entre divers objectifs et diverses valeurs. Est-il possible de fournir un cadre permettant d'évaluer différents systèmes électoraux? Le présent chapitre propose quatre valeurs qui doivent être reflétées dans tout système électoral démocratique : l'équité, la représentation, l'égalité et la responsabilité. La présente section commence en examinant quelques exemples qui illustrent comment les valeurs sont reliées de façon inhérente au choix de systèmes électoraux.

Le débat au sujet d'une réforme soulève des questions difficiles et complexes quant aux buts normatifs que tout système électoral devrait servir, les compromis entre ces valeurs ainsi que les meilleurs mécanismes pour atteindre ces buts.

P. Norris, « The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences », dans Political Studies, vol. 49, nº 5, 2001, p. 878.

Valeurs et systèmes électoraux

Le politicologue canadien André Blais reconnaît un certain nombre de valeurs dont il faut tenir compte lorsque l'on évalue les systèmes électoraux. Les valeurs le plus souvent discutées comprennent, suggère-t-il, l'équité, la représentativité, l'égalité et la responsabilité. L'équité est essentiellement « l'absence de préjudice systématique ». Par exemple, le système électoral contient-il des préjudices à l'égard de groupes ou d'intérêts particuliers? La représentativité fait communément référence au fait de savoir si les législatures et les gouvernements sont « largement représentatifs de l'électorat ». Le principe d'égalité se demande si « les votes sont de poids égal ». Finalement, la responsabilité renvoie à la capacité des électeurs de reconnaître qui est responsable des décisions du gouvernement et, si nécessaire, de tenir les représentants élus responsables lors du vote.

Cependant, A. Blais ajoute que ce ne sont pas les seuls principes dont il faut tenir compte en examinant les systèmes électoraux. Il inclut aussi les valeurs suivantes : efficacité et adaptation, cohésion des partis, liberté des représentants, simplicité et précision. Certes, aucun système électoral ne saurait répondre à tous ces critères. D'après A. Blais, la question est de « trouver une solution qui est satisfaisante plutôt qu'optimale. Le plus prudent est … de concevoir un système électoral qui ne comporte pas de graves lacunes ». (A. Blais, « Critères d'évaluation des systèmes électoraux », dans Perspectives électorales, vol. 1, nº 1, juin 1999.)

Valeurs et systèmes électoraux

Choisir un système électoral, c'est choisir entre des valeurs concurrentielles. Différents systèmes mettent davantage l'accent sur des valeurs différentes. Certains systèmes sont plus consensuels, tandis que d'autres facilitent la représentation des

femmes et des minorités, et que d'autres encore mettent l'accent sur une représentation régionale. Le débat au sujet d'un système électoral doit être fondé sur les valeurs les plus importantes pour une société.

Par exemple, la communauté autochtone de Kitsumkalum a récemment entrepris d'étudier la possibilité d'adopter un autre système électoral, qui conviendrait mieux aux valeurs de la collectivité. Le système électoral actuel est obligatoire, en vertu de la *Loi sur les Indiens* et du Règlement sur les bandes indiennes. La collectivité, située au nord de la Colombie-Britannique, à 45 km à l'est de la ville portuaire de Prince Rupert, a formé un comité pour examiner le processus d'élection de son gouvernement.

Dans le cadre de cet examen, la communauté de Kitsumkalum a produit un rapport provisoire en vue de faire participer ses membres à une discussion portant sur le système électoral. Le document considère les droits de la communauté comme importants pour son identité collective et invite les membres de la communauté à réfléchir aux valeurs uniques qu'ils aimeraient voir reflétées dans leur système électoral.

À la suite d'une période de consultation, le comité d'examen des élections de Kitsumkalum prévoit préparer un autre document demandant aux membres de la communauté de choisir parmi un nombre limité d'autres systèmes électoraux. Il fera ensuite un sondage officiel et en utilisera les résultats pour préparer la conception d'un nouveau système électoral.

Les valeurs sont aussi apparues comme un élément primordial dans le nouveau territoire canadien du Nunavut. La population du Nunavut voulait un système qui refléterait l'unicité de sa culture, de sa langue et de ses conditions de vie. Le résultat consiste en un système uninominal majoritaire à un tour, mais qui intègre un style de gouvernance conçu au Nunavut. Le 1er avril 1999, la population du Nunavut a élu 19 personnes à la législature. Mais, contrairement à la plupart des autres parties du Canada, il n'existe aucun système de parti au Nunavut. (il en est également ainsi dans les Territoires du Nord-Ouest). Les personnalités politiques ne sont associées à aucun parti politique. Au lieu de cela, les représentants élus choisissent le premier ministre et le Cabinet en puisant dans leurs rangs et ils gouvernent par consensus.

En examinant le processus électoral du conseil de bande, la collectivité autochtone de Kitsumkalum s'est posé les questions suivantes au sujet des valeurs communautaires. Qu'est-ce qui est important pour Kitsumkalum? Quelles valeurs la population de Kitsumkalum veut-elle avoir, quelles sont celles qui la distinguent? Par exemple, la Charte des droits et libertés traite de la question des droits individuels. Mais Kitsumkalum a une identité collective. Est-il nécessaire de protéger aussi les droits de la collectivité? L'équilibre et l'harmonie sont importants pour votre collectivité. Le processus électoral du MAINC (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) est celui d'une approche « tout au vainqueur ». Est-il nécessaire d'assurer l'harmonie et l'équilibre dans votre système électoral? La population de Kitsumkalum est attachée à la terre et à ses ressources. Quel que soit l'endroit où vous résidez, votre territoire traditionnel est votre « demeure » et représente une part importante de votre identité. Comment le système électoral peut-il inclure cette valeur? Le processus électoral doit être conforme à la loi canadienne et à la législation provinciale - mais, plus important encore, il doit bien cadrer avec la façon dont Kitsumkalum fait les choses.

Election Choices for Kitsumkalum (http://www.kitsumkalum.bc.ca/social/elections.html) (date d'accès : 10 juillet 2002).

Finalement, les réformes électorales en Nouvelle-Zélande (dont il a été question au chapitre III) donne aussi un exemple utile de la relation entre valeurs et systèmes électoraux. La commission royale sur la réforme électorale de la Nouvelle-Zélande a utilisé dix paramètres ou critères (que l'on peut aussi appeler valeurs) pour évaluer d'autres systèmes électoraux :

- l'équité entre les partis politiques (les sièges obtenus devraient être proportionnels aux voix obtenues);
- une représentation effective des minorités (la législature devrait être représentative de la société en général);
- une représentation effective des Maori;
- une intégration politique (le système devrait favoriser une vie politique consensuelle et le respect des opinions diverses);
- une représentation effective des électrices et des électeurs (le système devrait maintenir des liens entre les représentants et les électrices et les électeurs);
- une participation effective des électrices et des électeurs (le système devrait être facilement compréhensible et le pouvoir de former un gouvernement devrait revenir au peuple);
- un gouvernement efficace (le gouvernement devrait pouvoir prendre des décisions);
- un parlement efficace (l'exécutif ne devrait pas posséder exclusivement le pouvoir, neutralisant l'opposition et le caucus du gouvernement);
- des partis efficaces (le système devrait faciliter le système des partis);
- la légitimité (les citoyennes et les citoyens devraient percevoir leur système comme légitime).

Après un examen de ces critères, la commission royale de la Nouvelle-Zélande en a conclu que le traditionnel système uninominal majoritaire à un tour comportait des limites considérables. Elle a trouvé que le système offrait un mauvais rendement dans les domaines suivants importants pour les Néo-Zélandais : il était injuste pour les petits partis et a créé une sous-représentation des groupes minoritaires et des Maori.

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Quelles sont les valeurs importantes pour les Canadiennes et les Canadiens?*
- *Le système actuel reflète-t-il bien ces valeurs? Sinon, devons-nous envisager d'adopter un autre système électoral qui pourrait mieux traduire nos valeurs?*

La section suivante examine les valeurs couramment associées aux discussions concernant les systèmes électoraux – équité, représentation, égalité et responsabilité – et les systèmes électoraux qui reflètent le mieux chaque valeur.

Équité

L'équité consiste à savoir si un système électoral comporte des préjudices systémiques ou intrinsèques. Plusieurs personnes considèrent que le système uninominal majoritaire à un tour est inéquitable parce que, dans une élection, un parti peut obtenir la majorité des sièges avec seulement la minorité des suffrages exprimés. À cet égard, le système électoral du Canada ne reflète pas équitablement les désirs de l'électorat.

Le système devrait également être équitable pour tous les candidats et tous les partis politiques. On dit que le système uninominal majoritaire à un tour pénalise les partis souvent capables de recueillir une part importante des suffrages exprimés, mais qui ne peuvent traduire les voix en sièges dans une région particulière du pays.

Certains observateurs prétendent que cette injustice intrinsèque a contribué au « malaise démocratique » chez les personnes qui veulent voter pour des politiques, des représentants ou des partis qui ne peuvent espérer recueillir suffisamment de voix dans une circonscription pour qu'un candidat soit élu. Alors, en dépit du fait que le processus électoral actuel est très démocratique, bien des personnes ont le sentiment que le système est inéquitable ou biaisé à leur encontre, qu'elles n'ont pas de voix au gouvernement et que le Parlement du Canada et les législatures ne représentent pas une diversité de points de vue. Bien des gens soutiennent qu'une démocratie en santé devrait accueillir un éventail plus large d'opinions que ce que permet le système électoral actuel.

Notre système actuel pour choisir nos législatures est fondamentalement non représentatif. Le pourcentage des voix obtenues par un parti est souvent très différent du pourcentage de sièges que le parti revendique après l'élection. Un parti ayant obtenu une large part des suffrages exprimés peut finir par ne gagner que peu de sièges dans la législature, ou même aucun. Un autre parti peut obtenir moins de 40 p. 100 des voix et finir avec une majorité législative écrasante.

B. Schwartz, « Proportional Representation for Canada », dans Manitoba Law Journal, vol. 28, nº 2, 2001 (édition spéciale, *Underneath the Golden Boy: A Review of Recent Manitoba Laws and How They Came to Be*), p. 133.

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Le système électoral actuel est-il équitable?*
- *Pénalise-t-il les petits partis nationaux?*

Comment les autres systèmes électoraux décrits dans le chapitre précédent se comparent-ils au système uninominal majoritaire à un tour pour ce qui est de l'équité? Le vote préférentiel est équitable, car le gagnant obtient la majorité des suffrages. Cependant, dans ce système, un parti peut obtenir une grande proportion des suffrages exprimés et ne pas obtenir une proportion semblable de sièges. En revanche, la représentation proportionnelle mixte assure (dans une certaine mesure) aux partis une part proportionnelle de sièges. On peut donc considérer ces deux systèmes comme plus équitables que le système uninominal majoritaire à un tour.

Représentation

La nature même de l'exercice du droit de vote est de conférer à une personne ou à des personnes la capacité de prendre des décisions au nom des autres : les candidats élus pour gouverner représentent leurs concitoyennes et concitoyens. La représentation laisse aussi entendre que l'organisme constitué par les personnes élues devrait représenter largement la population. Autrement dit, le Parlement et les législatures devraient représenter fidèlement les désirs, les idées et la composition de la société canadienne.

Le système électoral canadien s'est traditionnellement centré sur la représentation d'une circonscription territoriale. Cependant, nous vivons à une époque où il existe davantage de mobilité parmi les citoyennes et les citoyens et où bien des gens s'identifient non seulement comme résidants d'une certaine région, mais aussi comme membres d'autres types de collectivités, comme les environnementalistes, les femmes, les francophones hors Québec ou les Autochtones. Il peut donc être quelque peu restrictif de continuer à construire un système électoral qui se fonde uniquement sur des circonscriptions territoriales.

Beaucoup de gens soutiennent également que les circonscriptions territoriales ne sont pas aussi homogènes qu'elles l'ont déjà été, lorsque les frontières restaient inchangées et que les populations étaient relativement stables (bien qu'il existe un certain débat quant à savoir si les circonscriptions ont déjà possédé ces

Les tribunaux se sont penchés sur la question de la représentation. La Cour suprême du Canada, dans Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.), a fait la remarque suivante sur le droit de vote : « Le droit de vote garanti à l'art. 3 (de la Charte) n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électoral proprement dite, mais le droit à une « représentation effective ». Notre démocratie est une démocratie représentative, chaque citoyen a le droit d'être représenté au sein du gouvernement. La représentation suppose la possibilité pour les électeurs d'avoir voix aux délibérations du gouvernement aussi bien que leur droit de porter à l'attention de leur député leurs griefs et leurs préoccupations. »

Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.) [1991], 2 R.C.S., p. 158.

caractéristiques). Actuellement, les limites des circonscriptions électorales peuvent être modifiées pour refléter la croissance des populations dans diverses circonscriptions, les Canadiennes et les Canadiens sont plus mobiles qu'avant et notre économie est différente de ce qu'elle était lors des décennies précédentes.

Diversité des idées et des intérêts

Pour que les gouvernements représentent l'ensemble des désirs de l'électorat, les systèmes électoraux devraient, idéalement, refléter la diversité des idées et des intérêts des citoyennes et des citoyens. En outre, puisque la démocratie se réalise par des délibérations des représentants élus, les débats parlementaires et les discussions dans les législatures seraient enrichis par l'expression d'une plus grande diversité d'arguments et de points de vue.

On critique souvent le système uninominal majoritaire à un tour, parce qu'il mène à une sous-représentation des petits partis nationaux ou d'intérêts, à la Chambre des communes ou dans les législatures, et qu'il peut contribuer au déclin de la participation électorale. Des règles électorales différentes pourraient permettre la représentation d'un plus grand éventail de points de vue, exprimés par des représentants élus.

Représentation des femmes et des minorités

Le principe de la représentation peut aussi être utile pour examiner la capacité d'un système électoral à représenter largement une société dans toute sa complexité et sa diversité. La diversité régionale constitue un aspect de la diversité que le système canadien de gouvernance reconnaît, mais ce n'est peut-être pas le seul type de diversité qu'il faudrait valoriser. De nombreuses personnes font valoir qu'il faudrait améliorer au Parlement et dans les législatures la représentation des femmes, des groupes minoritaires et des Autochtones.

Comme l'indique le chapitre II, nombreux sont ceux qui critiquent le système uninominal majoritaire à un tour en raison de la sous-représentation des femmes et des groupes minoritaires. Il serait erroné d'attribuer la sous-représentation de ces groupes au seul système électoral. La culture d'un pays, d'une région ou d'un parti politique a autant à voir avec le maintien de la sous-représentation des femmes ou des groupes minoritaires que le système électoral. En même temps, toutefois, il semble que le

Et pour que ce mode de scrutin donne un résultat acceptable, il faut que la répartition territoriale des opinions ne soit pas trop uniforme, ce qui risque de donner une assemblée sans opposition, comme au Nouveau-Brunswick, en 1987. Mais il ne faut pas non plus que cette répartition soit trop inégale, sinon un parti peut gagner avec moins de votes nationaux que son adversaire principal; ce qui est arrivé à Québec, en 1944 et en 1966, et à Ottawa, en 1979. Les résultats des deux dernières élections fédérales montrent la gravité de ce problème au Canada. Le nombre d'élus des quatre partis d'opposition a été déterminé par la concentration territoriale de leurs électeurs bien plus que par leur nombre total. Dans un pays qui, pour des raisons géographiques et historiques, connaît des conflits entre régions, le système électoral aggrave ces conflits en encourageant le localisme, comme l'expliquait déjà Alan Cairns dans un article célèbre de 1968.

J. P. Derriennic, « Un système électoral adapté aux besoins du Canada » dans Options Politiques, novembre 1997, p. 19.

système uninominal majoritaire à un tour crée un obstacle supplémentaire à la participation des femmes et des groupes minoritaires à des charges électives.

Les autres systèmes électoraux décrits dans le chapitre III pourraient permettre de résoudre le problème de la sous-représentation des femmes et des groupes minoritaires. En Nouvelle-Zélande, par exemple, à la suite de la première élection après l'introduction de la représentation proportionnelle mixte en 1996, 15 représentants maori ont été élus à la Chambre, l'équivalent de leur représentation dans la population. Il est à noter que six sièges sont réservés à l'électorat maori. Le pourcentage de femmes élues est passé de 21 à 29 p. 100.

Représentation autochtone

La question de la représentation a une signification toute particulière pour les Autochtones du Canada. Pendant de nombreuses années, ils ont fait valoir que le système actuel de gouvernement ne traduisait pas une perspective autochtone. En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a noté que les institutions politiques de ce pays manquaient de légitimité pour les Autochtones, parce que ces derniers ne participaient pas à leur conception. Le fait que l'on a empêché les Autochtones de participer au processus électoral se constate en partie par la mesure dans laquelle ils sont sous-représentés à la Chambre des communes.

Pour solutionner le manque de représentation autochtone dans les processus décisionnels du gouvernement, la Commission royale recommandait la création d'un parlement autochtone, comme étape préliminaire vers une « Chambre des Premières Nations ». La Commission soutenait qu'une troisième chambre du Parlement donnerait aux Autochtones la possibilité de jouer un rôle important au sein du gouvernement, tout en reconnaissant leur identité unique. Sa raison d'être serait de conseiller la Chambre des communes et le Sénat sur des questions autochtones. La nouvelle chambre ne serait pas un substitut à une autonomie gouvernementale et suivrait des consultations poussées avec la population autochtone. Il est important de remarquer que la Commission sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie, voir le chapitre II) proposait aussi des sièges désignés pour les Autochtones à la Chambre des communes.

Plusieurs décennies après que les suffragettes ont espéré que l'obtention du droit de vote pour les femmes contribuerait à transformer la vie politique, il est temps d'examiner sérieusement la façon dont notre structure politique actuelle ne peut servir la multiplicité des voix qui se sont élevées au XXIe siècle, les voix d'un Canada multiculturel, pour la satisfaction desquelles il n'a pas été conçu en 1867. L'absence prolongée pendant des siècles des femmes et d'autres groupes minoritaires des charges électives montre jusqu'à quel point il faut examiner de près, non seulement le besoin de ces électeurs et de ces électrices, mais aussi les institutions elles-mêmes.

N. Peckford, *Un mandat d'égalité : vers une stratégie politique féministe par le biais de la réforme électorale*, Ottawa, Association nationale femme et droit, décembre 2001, p. 14.

Un élément clé de la conception des systèmes fédéraux est la façon dont la population est représentée au sein des institutions et des processus fédéraux. Cette représentation peut être directe dans les institutions et se faire par des représentants élus ou nommés (comme c'est le cas à la Chambre des communes et au Sénat) ou indirecte par les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux ou autochtones. Ce qui nous préoccupe, c'est la façon dont les Autochtones peuvent participer directement et plus pleinement aux processus décisionnels des institutions canadiennes du gouvernement.

Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 2, ch. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1996, art. 4.4.

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *La représentation est-elle une valeur électorale importante?*
- *Le parti au pouvoir devrait-il représenter davantage la diversité des idées et des intérêts du Canada?*
- *Les femmes, les groupes minoritaires et les Autochtones devraient-ils avoir une meilleure représentation au Parlement?*

Égalité

L'égalité représente une valeur fondamentale de la société canadienne, comme en font foi la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que de nombreux accords internationaux signés par le Canada. Fondamentalement, l'égalité dans un système électoral signifie que chaque électeur doit être traité de manière égale ou, selon une expression commune, que « tous les votes ont un poids égal ». L'égalité peut aussi s'appliquer à la nécessité d'une représentation réelle (la section précédente en traite).

Avec le système uninominal majoritaire à un tour, plusieurs personnes ont le sentiment que certains votes sont « gaspillés », du fait que le bulletin de vote des électrices et des électeurs qu'ils déposent pour un candidat perdant ne compte pas. Par exemple, dans l'élection fictive du chapitre II, le Parti peuplier a obtenu la majorité des sièges avec seulement 40 p. 100 des voix et donc, les votes de 60 p. 100 d'électeurs qui n'ont pas d'influence politique directe sont considérés comme des votes « gaspillés ». Certains observateurs croient que le phénomène des votes gaspillés a contribué à la décision de certaines personnes de ne pas voter, surtout si ces personnes pensent que le parti ou le candidat qu'elles appuient n'a aucune chance d'être élu. Même si le déclin de la participation électorale ne peut être attribué uniquement aux limites du système uninominal majoritaire à un tour, on peut dire à coup sûr que notre façon de voter ne reflète pas toujours fidèlement la valeur d'égalité, au sens où elle signifie que « tous les votes ont un poids égal ».

Le système de vote préférentiel réduit, dans une certaine mesure, le problème des votes gaspillés. Puisque, avec ce système, certains électeurs et électrices peuvent utiliser leur deuxième choix pour contribuer à déterminer le vainqueur. Cependant, pour les personnes qui ne votent ni pour le vainqueur ni pour le candidat

ayant le moins de voix, ni leur premier ni leur deuxième choix ne comptent. Les systèmes proportionnels (comme le système proportionnel mixte ou le vote préférentiel majoré) traitent le problème des votes gaspillés plus efficacement en calculant la part de sièges auxquels chaque parti a droit au sein du gouvernement (à condition qu'un parti obtienne un certain pourcentage des suffrages). Même si le choix d'un électeur ne correspond pas au candidat élu au sein de la circonscription, son vote peut servir à déterminer le nombre de sièges supplémentaires.

Responsabilité

Dans un système électoral, la responsabilité signifie que les électrices et les électeurs doivent pouvoir exprimer leur satisfaction ou leur insatisfaction à l'égard de leurs représentants élus, en réélisant une personne qu'ils croient qu'elle les a bien représentés ou, au contraire, en rejetant un titulaire non satisfaisant. La responsabilité donne aussi un moyen direct aux citoyennes et aux citoyens d'exprimer leurs besoins et leurs désirs. Nos représentants élus ont donc une double responsabilité – ils ont la responsabilité de répondre aux attentes des électrices et des électeurs et ils ont la responsabilité de répondre à des besoins et à des désirs particuliers.

De nombreuses personnes prétendent que le rôle d'un député fédéral ou provincial est de rendre le gouvernement plus accessible. À cet égard, les représentants élus agissent à la fois comme représentants des électrices et des électeurs et comme médiateurs qui répondent à des plaintes particulières. Ses adeptes font valoir que l'une des forces du système uninominal majoritaire à un tour est qu'il établit une structure de responsabilisation claire entre un représentant élu et ses électeurs. De ce fait, ils nous mettent en garde contre l'abandon du lien direct entre les représentants élus et les électrices et les électeurs, qui constitue une longue tradition dans le contexte politique canadien.

D'autres observateurs croient que le concept de représentation d'une circonscription et de responsabilité a été quelque peu surestimé et peut ne pas aussi bien convenir à la société actuelle, complexe et diverse, qu'autrefois. Par exemple, une recherche du Royaume-Uni révèle que seulement la moitié de la population de ce pays pouvait donner le nom de son député. Une autre recherche montre que seulement une personne sur dix a communiqué avec son député au cours des cinq dernières années.

Les députés ont maintenant, en théorie, deux fonctions. À quelques exceptions près, ils sont membres d'un parti appuyant un gouvernement ou travaillant à sa défaite. Le député est aussi le représentant d'une circonscription, appuyant les intérêts locaux en son nom ou agissant comme facilitateur ou ombudsman pour tous les électeurs, sans égard au parti, qui ont eu à faire avec la bureaucratie fédérale.

T. Kent, « How to Renew Canadian Democracy: PR for the Commons, FPTF Elections for the Senate, and Political Financing by Individuals Only », dans *Making Every Vote Count*, publié sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 52.

...comparativement à une pure représentation proportionnelle multinominale, on a trouvé que les circonscriptions uninominales établissaient davantage de relations entre électeur et député, mais des circonscriptions combinées ont montré des niveaux équivalents ou plus élevés de relations électeur-député, ainsi qu'une bien meilleure connaissance des candidats. Nous pouvons conclure que les faits appuient les allégations voulant que le fait d'avoir certains députés élus dans des circonscriptions uninominales favorise les liens électeur-député, mais cet argument n'exclut pas l'introduction de systèmes mixtes ou combinés avec des circonscriptions plurinominales, comme en Allemagne ou en Nouvelle-Zélande, dont on pense largement qu'elles ont d'autres mérites, pour des questions de proportionnalité et de diversité sociale.

P. Norris, « The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences », dans Political Studies, vol. 49, nº 5, 2000, p. 897.

Les acteurs politiques qui participent à la formation d'un cabinet de coalition posséderont divers programmes. Les membres du parti le plus important chercheront à obtenir une suprématie digne de leur nombre, une mesure appropriée d'ententes politiques avec leurs nouveaux partenaires et la capacité de gouverner. Les membres des autres partis minoritaires chercheront à obtenir des postes du cabinet publiquement importants et, si possible, des engagements politiques de la part du parti plus important. Aucune attention ne sera accordée au fait de savoir dans quelle mesure un gouvernement ou un cabinet de coalition correspond ou non au profil des votes de l'électorat, un profil qu'après tout, les partis veulent modifier en leur faveur au cours des élections successives.

P. Aucoin et J. Smith, « Proportional Representation: Misrepresenting Equality », dans Policy Options, novembre 1997, p. 30.

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Qu'attendons-nous de nos représentants élus?*
- *Quels sont les risques et les avantages de la promotion du rôle de médiateur du représentant élu?*
- *La nature du lien entre les électeurs et les représentants élus est-elle différente aujourd'hui de ce qu'elle était dans le passé?*

De nombreuses substitutions au système uninominal majoritaire à un tour retiennent l'idée de la circonscription uninominale. Par exemple, le vote préférentiel assure simplement qu'un candidat est élu avec 50 p. cent des voix. La représentation proportionnelle mixte et le vote préférentiel majoré maintiennent aussi une structure de responsabilisation directe, puisque les circonscriptions uninominales (semblables au système uninominal majoritaire à un tour) sont utilisées en combinaison avec un élément de représentation proportionnelle.

Cependant, certains ont prétendu que la responsabilité globale du gouvernement était compromise avec le système de vote proportionnel, parce qu'il débouche souvent sur des gouvernements minoritaires et de coalition. De plus, l'établissement de coalitions peut parfois manquer de transparence. Même si des majorités d'un parti unique sont rares avec le vote proportionnel mixte, rien ne laisse supposer que des gouvernements élus avec ces systèmes fonctionnent moins efficacement que des gouvernements élus avec des systèmes majoritaires. Le simple fait qu'un gouvernement majoritaire peut prendre des décisions plus rapidement n'entraîne pas nécessairement de meilleures décisions que celles prises par des gouvernements de coalition.

Autres valeurs

Les valeurs examinées dans la présente section ne constituent pas une liste exhaustive de critères et de principes qui pourraient servir à évaluer le système électoral actuel et d'autres systèmes. Au contraire, un important aspect du débat sur une réforme électorale consiste à découvrir les autres valeurs que les Canadiennes et les Canadiens aimeraient voir reflétées dans leur système électoral. Le présent document de discussion ne fait qu'amorcer un débat au sujet d'une réforme électorale. Il est essentiel que les Canadiennes

et les Canadiens examinent les valeurs qui sont importantes pour eux et discutent des changements, s'il y a lieu, pour que le système électoral reflète mieux leurs valeurs.

QUESTIONS À DÉBATTRE

- *Quelles valeurs les Canadiennes et les Canadiens veulent-ils voir représentées dans leur système électoral?*
- *Le système électoral actuel reflète-t-il fidèlement ces valeurs? Sinon, faut-il changer notre système électoral?*
- *L'un des systèmes de remplacement dont il a été question (vote préférentiel, représentation proportionnelle mixte, vote préférentiel majoré) reflète-t-il mieux les valeurs que vous aimeriez voir dans le système électoral?*

V Conclusion : engager les citoyennes et les citoyens dans le débat sur une réforme électorale

Au début du présent document, nous avons émis l'opinion qu'il fallait que les Canadiennes et les Canadiens déterminent si nos systèmes démocratiques, y compris le système électoral, continuaient à répondre aux besoins et aux valeurs modernes. Un « malaise démocratique » croissant a commencé à caractériser le paysage politique canadien. De nombreux citoyens expriment de plus en plus leurs préoccupations au sujet du système électoral du Canada en cessant de participer aux processus politiques traditionnels. En plus du débat au sujet d'une réforme électorale, on s'est demandé s'il fallait réformer notre régime politique afin qu'il reflète mieux les changements dans la société canadienne.

Les élections représentent la pierre angulaire des démocraties modernes. Étant donné que voter lors d'une élection est la participation la plus directe de bien des Canadiennes et des Canadiens dans notre régime politique, il est essentiel qu'ils prennent tous part au débat visant à déterminer si le système électoral actuel continue de refléter les réalités vécues dans ce pays.

Le présent document a décrit plusieurs limites du système uninominal majoritaire à un tour, en particulier, sa difficulté à refléter fidèlement les valeurs d'équité, de représentation et d'égalité. Il laisse entendre qu'un système électoral qui inclut des éléments de représentation proportionnelle pourrait mieux refléter les besoins et les valeurs des Canadiennes et des Canadiens. Par exemple, avec la représentation proportionnelle mixte, la Nouvelle-Zélande élit environ la moitié de ses représentants au moyen d'un vote proportionnel, alors que le vote préférentiel majoré proposé pour le Royaume-Uni élirait de 20 à 25 p. 100 des députés au moyen d'un vote proportionnel. Dans les deux modèles, le système électoral est structuré pour faire en sorte que les partis politiques aient le droit d'obtenir une part proportionnelle des sièges au Parlement et que le processus décisionnel représente une diversité de points de vue.

La Commission du droit du Canada encourage les Canadiennes et les Canadiens à se demander si le système uninominal majoritaire à un tour actuel reflète leurs besoins et leurs valeurs, et si un autre système, comme l'un des exemples décrits dans le présent document, pourrait mieux refléter ces choix.

Quel que soit le système électoral de remplacement ou modifié convenu dans les années à venir, ce doit en être un qui est compatible avec les systèmes parlementaires, fédéral et constitutionnel plus vastes du Canada. Pour ce qui est de l'aspect gouvernance de l'équation de la réforme, une méthode électorale différente doit assurer le maintien de certaines pierres angulaires fondamentales de nos systèmes parlementaires. Il doit en être de même si des gouvernements de coalition de deux ou plusieurs partis deviennent la norme gouvernementale en raison d'une réforme électorale. Quels sont les principes constitutionnels essentiels du Canada? À leur niveau le plus fondamental, il s'agit du secret ministériel et de la solidarité, des votes de confiance des Communes sur des questions de politique publique, d'un gouvernement responsable et (aussi dénaturé que ce concept puisse être devenu) de la responsabilité ministérielle.

J. Courtney, « Reforming Representational Building Blocks: Canada at the Beginning of the Twenty-first Century », dans *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, publié sous la direction de W. Cross, Oxford University Press, 2001, p. 18.

Si nous devons examiner des solutions de rechange à l'actuel système uninominal majoritaire à un tour, comme nous le devrions, nous devons le faire avec beaucoup de prudence, de pondération et une compréhension réaliste des limites de l'ingénierie électorale. L'aliénation régionale, le souverainisme du Québec, la discrimination à l'égard des femmes et des minorités, les partis politiques imparfaits - ces problèmes ne peuvent être éliminés par un nouveau système électoral. Mais, en examinant les dispositions institutionnelles héritées de la Grande-Bretagne il y a plus de 130 ans, nous devons nous demander si tant de nos citoyens devraient continuer à « gaspiller » leurs votes et si la simple survie d'importantes organisations politiques (comme le Parti progressiste conservateur fédéral et le Nouveau Parti Démocratique fédéral) devraient dépendre des caprices d'un système électoral arbitraire et imprévisible. Nous pouvons et nous devrions faire mieux.

H. MacIvor, « A Brief Introduction to Electoral Reform », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, publié sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 34.

Ce document de discussion soulève plusieurs questions importantes concernant une réforme électorale au Canada.

- *Pourquoi certaines personnes ont-elles le sentiment de se détacher de leur régime politique? Est-il juste d'attribuer une partie de ce malaise au système électoral? Un changement de système électoral contribuera-t-il à répondre au « malaise démocratique » au Canada?*
- *Sommes-nous satisfaits de la façon dont nos représentants élus exercent les responsabilités qui leur sont attribuées? Quels aspects du système électoral pourrait-on changer pour mieux refléter la diversité des personnes et des idées au Canada?*
- *Quelles valeurs voulons-nous voir reflétées dans notre système électoral? Le système électoral actuel reflète-t-il fidèlement ces valeurs? Existe-t-il des moyens de corriger les défauts du système uninominal majoritaire à un tour, sans changer le système? Sinon, devons-nous envisager un système de remplacement capable de mieux refléter ces valeurs? Quel système reflète le mieux les valeurs d'équité, de représentation, d'égalité et de responsabilité? Existe-t-il d'autres valeurs dont il faudrait tenir compte dans la conception de nos règles électorales?*

Une autre question qu'il faut étudier est celle de la façon de mettre en œuvre une réforme. Finalement, la décision de changer le système électoral devrait appartenir aux Canadiennes et aux Canadiens. Si les Canadiennes et les Canadiens croient que nous devrions adopter un autre système électoral, comment devrait se dérouler le processus de changement? La classe politique devrait-elle entreprendre le changement? Est-il nécessaire d'avoir un processus plus formel (par exemple, un référendum)? Ces questions deviendront de plus en plus importantes à mesure que progressera le débat au sujet de la réforme électorale.

La Commission du droit du Canada continuera d'examiner la question de la réforme électorale. En plus du présent document de discussion, la Commission du droit a entrepris plusieurs projets de recherche concernant la réforme électorale et continuera à promouvoir d'autres discussions et débats sur la gouvernance démocratique et la réforme électorale. Toutes les activités liées au

projet de la Commission du droit sur la réforme électorale alimenteront son rapport final et ses recommandations au Parlement sur cette importante question.

Le présent document de discussion a été élaboré pour soulever des questions et stimuler le débat, mais le document ne constitue qu'une partie du processus de réflexion sur notre système électoral. La Commission du droit croit que la participation du public à cette question de la réforme électorale est essentielle pour maintenir une démocratie en santé. Nous avons besoin de votre contribution et de vos commentaires à propos des diverses questions soulevées dans le présent document. Nous vous invitons à transmettre les commentaires que vous pouvez avoir sur la question de la réforme du système électoral du Canada à la Commission du droit du Canada.

Annexe A – Comment fonctionnent les systèmes électoraux [1]

Le système électoral est composé d'une série de règles électorales qui déterminent la façon dont les votes se traduiront en représentation. Les règles du système électoral établissent si les votes sont comptés dans les circonscriptions locales ou totalisés dans l'ensemble du pays comme un tout, le type de marque qu'il faut faire sur le bulletin de vote et la façon de déterminer les gagnants.

Tous les systèmes électoraux compte trois composantes : la formule du vote, la taille des circonscriptions et la structure des bulletins de vote. La formule du vote fait allusion à la façon dont les votes sont additionnés pour déterminer les gagnants. Avec une formule à majorité relative, le candidat ayant recueilli le plus de voix gagne, sans égard à la proportion du vote total qu'il a obtenu. Avec seulement deux candidats, une majorité est nécessaire, mais avec trois ou quatre candidats, un candidat pourrait l'emporter avec seulement 34 p. 100 ou même 26 p. 100 des suffrages. Une formule majoritaire cherche à corriger ce point, en établissant qu'un candidat doit obtenir 50 p. 100 des suffrages + 1 pour être élu. Les formules de la représentation proportionnelle convertissent largement les votes en sièges, de sorte que la proportion des sièges attribués reflète sensiblement la proportion des suffrages exprimés. Chaque formule est appliquée aux votes dans une région géographique ou une circonscription, qui peut varier en taille d'une circonscription uninominale à des circonscriptions plurinominales. La structure des bulletins fait référence à la façon dont les électrices et les électeurs marquent leurs préférences sur le bulletin de vote. Un bulletin de vote peut comporter un choix pour un candidat ou un parti ou les deux – habituellement indiqué par une croix ou autre marque – ou un certain nombre de choix de poids électoral identique dans les circonscriptions plurinominales. Il peut aussi permettre aux électrices et aux électeurs de classer les candidats en ordre de préférence, avec un numéro – 1, 2, 3, etc. – du premier au dernier choix.

[1] Cette description du fonctionnement des systèmes électoraux est adaptée de D. Pilon, *Renouvellement de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme du système électoral*, Phase un : leçons mondiales, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.

Il existe de nombreux types de systèmes électoraux. Pour le présent document de discussion, les systèmes électoraux sont décrits selon trois grands types : à majorité relative, majoritaire et proportionnel. Le système à majorité relative constitue une approche selon laquelle « tout va au vainqueur », qui peut se combiner à des circonscriptions uninominales ou plurinominales, selon ce qui est indiqué ci-dessus – les deux systèmes sont à majorité relative. Le système uninominal à majorité relative est aussi connu sous le nom de système uninominal majoritaire à un tour, et c'est le système actuellement utilisé pour la plupart des élections au Canada. Le scrutin majoritaire plurinominal n'est plus utilisé que dans quelques municipalités nord-américaines. Contrairement aux systèmes à majorité relative, un système majoritaire exige qu'un candidat ou un parti obtienne au moins 50 p. 100 des voix pour être élu. Les systèmes majoritaires peuvent être organisés comme le système français de deux tours de scrutin (l'un pour réduire le nombre de candidats et le deuxième pour élire quelqu'un) ou en utilisant un bulletin transférable, sur lequel les électrices et les électeurs numérotent leurs choix (les candidats qui recueillent le moins de voix sont éliminés et les bulletins sont redistribués jusqu'à ce que quelqu'un obtienne une majorité). Ce dernier système, connu aussi sous le nom de vote préférentiel, est utilisé lors des élections à la chambre basse en Australie. Finalement, les systèmes de vote proportionnel comportent toutes sortes de combinaisons, fondées principalement sur des circonscriptions uninominales ou plurinominales, les bulletins de vote étant transférables ou non transférables.

Il est important d'examiner de plus près les trois formes les plus fondamentales de la représentation proportionnelle : la liste de parti, le vote unique transférable (VUT) et le système de représentation proportionnelle mixte (SRPM). La liste de parti a des circonscriptions plurinominales, un vote nominal (les électrices et les électeurs choisissent une liste en totalité, bien que parfois ils puissent changer, dans la liste, l'ordre des candidats) et une formule proportionnelle (il existe différentes formules pour modifier le niveau de proportionnalité). La liste de parti est utilisée dans de nombreux pays européens, surtout en Scandinavie. Le VUT utilise aussi des circonscriptions plurinominales et une formule proportionnelle, mais il fait appel au bulletin de vote transférable pour déterminer les candidats qui seront élus. Le VUT a été utilisé en Irlande, pour les élections à la chambre haute en Australie et

pour certaines élections provinciales et municipales au Manitoba et en Alberta, d'environ 1920 à 1960. Le SRPM combine le système majoritaire uninominal avec des suppléments provenant des listes de parti, pour créer un résultat proportionnel global. Certains appellent le SRPM système électoral mixte plutôt que proportionnel, mais puisque les résultats sont habituellement proportionnels, cela a du sens de considérer le SRPM comme une forme de représentation proportionnelle. Ce système est utilisé en Allemagne et en Nouvelle-Zélande.

Une autre catégorie de systèmes électoraux ne relève pas nettement des catégories ci-dessus : les systèmes semi-proportionnels. Ceux-ci doivent leur nom au fait qu'ils assurent habituellement un niveau de représentation minoritaire, mais ils sont loin d'assurer une représentation proportionnelle. Ils sont récemment devenus populaires auprès des organisateurs électoraux au Japon, en Russie et au Mexique.

Annexe B – The Independent Commission on the Voting System (la Commission Jenkins)

Avant l'élection britannique de 1997, les partis travailliste et libéral-démocrate ont convenu de créer une commission pour examiner le système uninominal majoritaire à un tour. La Commission indépendante, composée de cinq membres, sur le système électoral (la Commission Jenkins) a été établie en décembre 1997. Elle avait pour mandat de proposer une solution de rechange au modèle électoral alors utilisé au Royaume-Uni. Le nouveau modèle devait être proposé à la population dans le cadre d'un référendum, avec le modèle en vigueur. La Commission avait pour mandat de s'efforcer d'atteindre les résultats suivants :

- une large proportionnalité;
- le besoin d'un gouvernement stable;
- un choix plus grand pour les électrices et les électeurs;
- le maintien d'un lien entre les représentants et les électrices et les électeurs.

La commission était aussi guidée par les principes suivants :

- équité : les désirs de l'électorat devraient être représentés aussi efficacement que possible;
- les grands partis ne devraient pas voir leurs pouvoirs indûment limités;
- les députés occupent une fonction importante en représentant leurs électrices et leurs électeurs et ils constituent le groupe à partir duquel sont choisis les ministres, même s'ils sont perçus comme ayant peu d'influence dans le processus décisionnel.

Après avoir examiné différents modèles, la Commission Jenkins a décidé qu'un système modifié du vote préférentiel (le modèle utilisé à la chambre des représentants en Australie) répondait le mieux aux besoins de la société britannique. Toutefois, même si le vote préférentiel avait l'avantage de promouvoir un plus grand choix pour les électrices et les électeurs, il était, de par sa nature,

inadéquat, puisqu'il n'assurait pas une large proportionnalité. La Commission a donc proposé le « vote préférentiel majoré ». Avec ce modèle :

- la majorité des représentants seraient élus dans des circonscriptions en utilisant le vote préférentiel;
- le reste des représentants serait élu en utilisant une fonction correctrice de supplément. Ces députés seraient élus lors d'un deuxième vote en utilisant une liste ouverte. Le deuxième vote pourrait soutenir un candidat ou une liste de parti.

Pour maintenir la primauté des relations électeurs-représentants, le nombre de députés supplémentaires correcteurs restait minimal. Le modèle de vote préférentiel majoré s'éloigne assez du système uninominal majoritaire à un tour traditionnel, mais corrige la principale faiblesse du manque de proportionnalité. Le gouvernement britannique doit encore organiser un référendum à ce sujet. Cependant, les nouvelles chambres législatives d'Écosse et du pays de Galles utilisent des modèles proportionnels.

Bibliographie choisie

AMY, D. *Behind the Ballot Box: A Citizen's Guide to Voting Systems*, Westport, Praeger, 2000.

ARSCOTT, J. « A Job Well Begun... Representation, Electoral Reform, and Women », dans *Gender and Politics in Contemporary Canada*, publié sous la direction de François-Pierre Gingras, Toronto, Ontario, Oxford University Press, 1995, p. 56-84.

ARSENEAU, T. « The Representation of Women and Aboriginal Peoples Under PR: Lessons from New Zealand », dans Policy Options, novembre, 1997.

AUCOIN, P. et J. SMITH. « Proportional Representation: Misrepresenting Equality », dans Policy Options, novembre 1997.

BILODEAU, A. « L'impact mécanique du vote alternatif au Canada : une simulation des élections de 1997 », dans Revue canadienne de science politique, XXXII. 4, 1999.

BLAIS, A. « Criteria for Assessing Electoral Systems », dans Electoral Insight, vol. 1, nº 1, juin 1999.

BLAKE, D. E. « Electoral Democracy in the Provinces », dans Choices, vol. 7, nº 2, mars 2001.

CAIRNS, A. C. « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », dans Canadian Journal of Political Science, vol. 1, 1965, p. 55-80.

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), *Pour une démocratie renouvelée : rapport final*, Toronto, Dundurn Press, 1991.

COURTNEY, J. « Reforming Representational Building Blocks: Canada at the Beginning of the Twenty-first Century », dans *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, W. Cross (éd.), Oxford University Press, 2001.

COUSINS, J. A. *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper,* Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, The Institute of Island Studies, 2001. (www.islandstudies.com)

DERRIENNIC, J. P. « Un système électoral adapté aux besoins du Canada », dans Options Politiques, novembre 1997.

FLANAGAN, T. « The Alternative Vote », dans Policy Options, vol. 22, nº 66, juillet-août 2001.

GAY, O. *Voting Systems: The Jenkins Report,* Home Affairs Section, House of Commons Library, Research Paper, 98/112, 10 décembre 1998.

HOWE, P. et D. NORTHRUP. « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », dans Enjeux publics, vol. 1, nº 5, juillet 2000.

JACKSON, R. J. et D. JACKSON. *Politics In Canada*, 2e édition, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall Canada Limited, 1990.

LEMIEUX, V. « Le vote unique transférable », dans Options Politiques, novembre 1997.

LIJPHART, A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York, Oxford University Press, 1994.

MACIVOR, H. « A Brief Introduction to Electoral Reform », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (éd.), Peterborough, Broadview Press, 1999.

MASSICOTTE, L. « Changing the Canadian Electoral System », dans Choix, vol. 7, nº 1, février 2001.

MILNER, H. « The Case for Proportional Representation in Canada », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System,* H. Milner (éd.), Peterborough, Broadview Press, 1999.

NORRIS, P. « The Twilight of Westminster?, Electoral Reform and its Consequences », dans Political Studies, vol. 49, nº 5, 2002, p. 877-900.

PECKFORD, N. *A Mandate of Equality, Women and Electoral Reform: Pursuing a Feminist Policy Agenda in Canada*, Ottawa, Association nationale femme et droit, décembre 2001.

PILON, D. *Renouvellement de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme du système électoral*, Phase un : leçons mondiales, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.

REBICK, J. « PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit », dans Policy Options, vol. 22, nº 6, juillet-août 2001.

SEIDLE, F. L. (à paraître) *La réforme du système électoral canadien : les objectifs, la défense des droits et les incidences sur la gouvernance*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, août 2002. Préparé pour la Commission du droit du Canada.

SMITH. J. « Democracy and the Canadian House of Commons at the Millennium », *Administration publique du Canada*, vol. 42, nº 4, hiver 1999, p. 398-421.

STUDLAR, D. « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should », dans *Making Every Vote Count*, H. Milner (éd.), Peterborough, Broadview Press, 1999.

SCHWARTZ, B. « Proportional Representation for Canada? », dans Manitoba Law Journal, vol. 28, nº 2, 2001. (Édition spéciale, *Underneath the Golden Boy: A Review of Recent Manitoba Laws and How They Came to Be.*)